

Nouvelle étape de décentralisation : les principes fondamentaux

Pierre Calame, décembre 2025

Les réformes successives de décentralisation et d'organisation de l'État, depuis les premières lois de 1982-1983 sont restées ancrées dans un certain nombre de « croyances » françaises en matière de gouvernance, héritées de la Révolution française pour l'essentiel, et dont certaines ont été inscrites dans la Constitution. La lettre de mission du Premier Ministre, Sébastien Lecornu, définissant les deux principes de la réforme qu'il souhaitait engager rapidement, reste enfermée dans ce cadre et ne répond pas aux défis essentiels de notre temps. Ces deux principes, clarification des compétences et repli de l'État sur ses fonctions régaliennes, sont un coupé collé de ceux qui ont fondé les premières lois de décentralisation de 1982-1983 puis les tentatives de réformer l'État dans les années 90, avec les résultats que l'on connaît : superposition et confusion des rôles, État qui gère de loin, par la multiplication de normes et de directives plus ou moins contradictoires entre elles, une société qu'il connaît de moins en moins.

La profonde réforme de décentralisation dont le pays a besoin suppose des débats publics approfondis et une mise en cause de ces croyances, qui demanderont du temps. Elle ne pourra avoir lieu pendant la présente législature mais, en affirmant la nécessité d'une réforme, le Premier Ministre invite néanmoins dès à présent à ouvrir le débat. Cette note est une contribution à ce débat. Elle met en exergue huit principes de gouvernance sur lesquels je me baserai pour dégager les grandes lignes d'une vraie loi de décentralisation. Ces principes sont les suivants :

1. *Les territoires, entendus comme des bassins de vie et d'emploi , seront des acteurs décisifs* des décennies à venir car ils répondent à la nécessité de gérer les relations entre les personnes, entre les acteurs économiques et sociaux, entre la société et la biosphère¹. C'est l'échelle décisive de la décentralisation.
2. Le rôle de la gouvernance est de *coconstruire et de coproduire le bien public* en organisant la coopération entre tous les acteurs. Au niveau des territoires les responsables politiques ont pour première tâche d'organiser cette coconstruction.
3. La solidarité s'organise à deux niveaux : *au sein des bassins de vie et d'emploi* pour construire les politiques publiques et gérer l'équilibre entre recettes et dépenses ; *entre bassins de vie et d'emploi* pour compenser les handicaps des bassins les plus pauvres ou souffrant de handicaps particuliers.
4. La richesse fiscale doit être redistribuée au profit des collectivités territoriales pour assurer *la cohérence entre responsabilités exercées et moyens autonomes de les assumer* sans dépendre de subventions définies à partir d'objectifs fixés au niveau national.
5. Chaque politique publique implique *une stratégie inscrite dans la durée* et mobilise des actions conçues et portées à différentes échelles ; associant les citoyens à sa conception et à sa mise en œuvre elle est régulièrement révisée en fonction des leçons de l'expérience.
6. Une fonction essentielle de l'État est de faire circuler entre tous les territoires les expériences accumulées tant au niveau français qu'au niveau international, au bénéfice des responsables politiques et administratifs mais plus largement au bénéfice de tous les citoyens.
7. La gouvernance territoriale repose sur *le principe de subsidiarité active* principe selon lequel les formes concrètes des politiques mises en œuvre doivent se définir au niveau le plus proche du terrain, commune et même quartier, mais en satisfaisant à un certain nombre de principes directeurs adoptés à l'échelle des territoires, issus de la capitalisation d'expériences locales, françaises ou

1 « osons les territoires » « Osons les territoires » https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2687_fr.html

- internationales, principes à partir desquels chaque niveau de collectivité assume les responsabilités spécifiques qui lui incombent.
8. « Penser local », ce n'est pas penser petit, c'est *penser le monde à partir de réalités vécues et partagées*, pour agir localement et globalement. Le développement de conventions citoyennes locales se saisissant de questions nationales est un puissant moyen de renouveler le mode d'élaboration des politiques par *un mouvement descendant* et non plus descendant.

Le simple énoncé de ces principes montre qu'*une véritable décentralisation au vingt et unième siècle ne peut être la simple reproduction de ce qu'elle a pu être dans les siècles précédents*, de ce qui a guidé par exemple la mise en place d'États fédéraux en Allemagne, en Suisse, en Belgique ou même en Italie et en Espagne ; eux aussi connaissent des difficultés, en particulier des rivalités fréquentes entre le niveau national et le niveau régional. Et, avec la taille des régions françaises, transférer, par exemple, aux régions des compétences actuelles de l'État sans modifier en profondeur les relations entre échelles de gouvernance ne rapprocherait guère les citoyens des lieux de pouvoir.

La décentralisation à envisager ne peut donc se limiter à la redistribution de compétences entre différents échelons dans un monde devenu irréversiblement interdépendant et où l'intégrité de la biosphère est si profondément atteinte que l'avenir même de l'humanité s'en trouve menacée. *Pour répondre à ces nouveaux défis, la décentralisation doit être le reflet de trois ruptures : une nouvelle conception du pouvoir ; l'inauguration d'une « seconde modernité » où la gestion des relations est devenue centrale ; la nécessité de faire coopérer les différents échelons de la gouvernance à la production du bien commun.* Ces ruptures montrent bien que le débat doit impliquer l'ensemble de la société et ne pas se limiter à un échange entre détenteurs actuels du pouvoir politique et administratif aux différents échelons de la gouvernance.

A. La décentralisation doit refléter une nouvelle conception du pouvoir

Si la décentralisation devait renforcer les féodalités locales elle aurait des effets négatifs susceptibles de contrebalancer l'effet positif d'une plus grande proximité des citoyens au pouvoir. Dans le « petit traité de gouvernance »², je montre la différence essentielle entre deux conceptions du pouvoir, celle qui le considère comme un gâteau à se partager, de sorte que ce que gagne l'un l'autre le perd, et celle qui s'intéresse au pouvoir « créateur », celui qui permet d'agir en commun face à des défis partagés. Ces deux conceptions donnent elles mêmes naissance à deux types d'organisations et à deux modalités très différentes de gestion du pouvoir. La seconde, celle du pouvoir créateur, décrit la gouvernance comme l'art d'élaborer des politiques, *elle met l'accent sur les processus collectifs*, tandis que la première s'intéresse essentiellement à l'acte de décider. Le passage d'une conception à une autre ne concerne pas que la puissance publique ; l'oscillation entre les deux visions du pouvoir se retrouve tout autant dans les entreprises ou dans les organisations de la société civile. La décentralisation, pour répondre aux besoins de notre temps, doit être pour la puissance publique l'occasion d'évoluer vers la seconde conception du pouvoir. Ce que reflète l'accent mis sur la coconstruction du bien public avec l'ensemble des acteurs.

B. La décentralisation doit reposer sur une vision claire du rôle des territoires au 21e siècle et inaugurer le passage à la « seconde modernité »

Il ne suffit plus d'invoquer les libertés locales pour défendre la décentralisation. Il faut aussi montrer pourquoi une approche territoriale des problèmes de la société est supérieure à une approche étatique, dans le contexte d'interdépendances mondiales. Or c'est contre intuitif : on a tendance à penser que plus les interdépendances sont mondiales et moins les territoires locaux sont des échelles pertinentes de gouvernance.

2 Petit traité de gouvernance, Pierre Calame, ECLM 2022 <https://www.eclm.fr/livre/petit-traite-de-gouvernance/>

Leur effacement progressif aux 19^e et 20^e siècle ne résultait-il pas déjà de ce changement d'échelle des interdépendances ?

Leur supériorité au 21^e siècle tient à la capacité plus grande des territoires de gérer les relations entre les questions au moment où les crises auxquelles nous devons faire face sont avant tout des crises des relations. J'en ai fait la démonstration dans le livre « essai sur l'oeconomie » édité en 2009, résumé et actualisé dans le « petit traité d'oeconomie » publié en 2018³, en expliquant que les deux acteurs pivot du 19^e et 20^e siècle, qui ont organisé la société autour d'eux, États et grandes entreprises, n'étaient pas adaptés aux défis du 21^e siècle et seraient supplantes par un nouveau couple d'acteurs pivot, « le territoire » et « la filière mondiale de production ». Nous avons fait un nouveau pas en avant en 2022 en publiant « osons les territoires »⁴ ouvrage collectif qui montre que nous devons inventer une « seconde modernité », fondée sur la gestion des relations, là où la « première modernité », celle qui a émergé au 17^e et 18^e siècle, a tiré au contraire son efficacité opérationnelle de la séparation.

C'est aussi ce que j'évoque dans le huitième principe, qui rappelle que *penser à partir du local ce n'est pas penser « affaires locales » mais penser le monde à partir de réalités vécues*. Ce qui signifie que la décentralisation ne se justifie pleinement *que si les territoires et les régions démontrent leur capacité à gérer les relations entre les échelles de gouvernance, entre les acteurs, entre les politiques publiques*. Ce qui est loin d'être gagné à l'heure actuelle où, pour toutes sortes de raisons, on assiste au niveau local à des cloisonnements qui n'ont rien à envier au niveau national. En d'autres termes, *la décentralisation est une autre manière de penser et de mettre en œuvre la gouvernance*, pas de reproduire, au niveau local, en les accentuant parfois, les faiblesses de l'action de l'État.

C. La décentralisation doit privilégier l'idée de gouvernance à multi-niveaux

La gouvernance à multi-niveaux part du constat qu'aucun problème réel de la société ne peut se traiter à une seule échelle. Il suffit pour s'en convaincre de penser à la sécurité, à l'éducation, à la santé, à l'intégration des immigrés, à l'action économique, à la transition énergétique, à l'organisation des transports, au réseau électrique, à la gestion de l'eau... Le principe de la gouvernance à multi-niveaux est consacré au niveau européen⁵ mais est ignoré en France car il est contraire aux croyances de la pensée politique française qui est la source des errements actuels de la décentralisation. De ce constat découle un important corollaire : *ce qui doit être pensé et mis au cœur de la loi ce sont les modalités de coopération entre niveaux*, faute de quoi cette coopération inévitable est contrecarrée par l'attribution de compétences exclusives à chacun des niveaux de gouvernance.

Ces modalités de coopération sont définies par le principe de *subsidiarité active* selon lequel le niveau « du dessus » doit s'abstenir de fixer au niveau « du dessous » des obligations de moyens mais des *obligations de résultat* définis comme les principes directeurs qui se sont révélés à l'expérience les conditions de réussite d'une politique. Il y a bien « subsidiarité » car on donne la liberté, au plus bas niveau, d'inventer les moyens concrets de satisfaire à ces principes directeurs, mais subsidiarité « active » car des principes directeurs communs assurent la cohérence de l'ensemble. Utopie ? Pas du tout. Je viens d'en faire la démonstration avec la proposition de « hot line citoyenne » : sur tous les sujets il est facile, et l'IA est très utile pour cela, de dégager des principes directeurs consacrés par l'expérience.

Dans cette philosophie de la gouvernance, la confrontation et la capitalisation des expériences, aussi bien françaises qu'étrangères, est la clé du succès et les citoyens doivent être associés de multiples manières à l'élaboration des principes directeurs. Le texte « repenser le système éducatif par et pour les territoires »⁶, publié en 2023 par le collectif « osons les territoires » donne un exemple concret de mise en œuvre de cette

3 Petit traité d'oeconomie, Pierre Calame, ECLM, 2018 <https://www.eclm.fr/livre/petit-traite-d-oeconomie/>

4 « Osons les territoires » https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2687_fr.html

5 Communication de la Commission européenne d'octobre 2018 : https://commission.europa.eu/publications/communication-principles-subsidiarity-and-proportionality-strengthening-their-role-eu-policymaking_en

démarche. En outre, en mettant l'accent sur la coopération entre échelons de gouvernance, on relativise la question épineuse des échelons que l'on privilégie.

D. La réforme de la gouvernance appelle un large débat public dans le cadre d'États généraux de la société française

En se contentant de préparer une nouvelle réforme de la décentralisation par des échanges entre les autorités politiques, en particulier entre l'État et les réseaux de collectivités territoriales, on risque de conforter l'idée que c'est un pur jeu de redistribution des pouvoirs entre tous ceux qui en détiennent des bribes et de passer ainsi à côté de l'occasion historique d'associer l'ensemble de la société à une réforme de la gouvernance.

La nécessité d'un large débat public est affirmée de toutes parts. Par exemple, le Livre blanc des Régions, publié en 2022, préconise des États généraux des libertés locales. Des réseaux de la société civile demandent de leur côté que le recours à la Démocratie délibérative devienne obligatoire, certains demandant même une réforme constitutionnelle dans ce sens. Mais un débat public uniquement centré sur les modalités de prise de décision, sans référence aux enjeux concrets de la société ne donnerait pas les résultats espérés. Ce qui intéresse les citoyens c'est la manière dont cette réforme permettra d'enrichir les politiques publiques. Et, pour cela, le débat sur la décentralisation *devrait s'inscrire dans l'organisation plus large d'États généraux de la société française*⁷, permettant d'associer la réforme de la gouvernance à la réforme des grandes politiques publiques, l'éducation, la santé, l'économie, l'habitat, la transition écologique, l'organisation des mobilités, la prise en charge du vieillissement de la population, l'agriculture et l'alimentation, la protection de l'environnement, la gestion de l'eau, la prévention des risques, pour ne citer que quelques exemples, ce qui permettra à la société de voir concrètement ce que la réforme des institutions permettrait d'améliorer. Ces États généraux de la société française feront jouer un grand rôle aux territoires et aux régions dans la construction des débats, illustrant le fait que partir du local ce n'est pas s'enfermer dans le local mais aborder à partir de réalités vécues en commun les grands défis du monde.

E. Une véritable décentralisation implique une réforme de la Constitution

Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont posé en principe qu'aucune collectivité territoriale ne pouvait exercer de tutelle sur une autre. Ce principe a une valeur constitutionnelle. L'article 72 de la Constitution stipule en effet : « 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 ». Cette volonté du législateur est en fait une motion de défiance à l'égard du monde politique local qui serait incapable de faire taire les rivalités partisanes au bénéfice du bien commun. Tout conflit entre collectivités, selon ce principe, devrait être arbitré par l'État. On ne peut mieux dire que dans la pensée politique française seule l'administration d'État est porteuse de l'intérêt général. Mais si c'est le cas, pourquoi diable décentraliser ? On voit bien que le serpent se mord la queue. Exit toute capacité législative ou réglementaire des régions ! On en reste à une tutelle indirecte, insidieuse, qui passe par l'octroi de subventions, seule manière d'imposer des vues aux collectivités de base. Une vraie loi de décentralisation devra abroger ce principe qui n'a pas d'équivalent dans les pays réellement décentralisés car il prive en particulier les Régions de toute capacité législative ou réglementaire s'appliquant à l'ensemble de son territoire. En outre de ce principe découle un autre aux conséquences tout aussi graves : pour qu'il n'y ait pas de tutelle il faut que chacun des échelons de gouvernance ait ses compétences propres, pour qu'ils ne se marchent pas sur les pieds. Au fur et à mesure des lois on a cru s'en tirer avec le principe particulièrement confus du « chef de filât » qui ne veut à peu près rien dire.

6 Repenser le système éducatif par et pour les territoires ; collectif « osons les territoires », 2023
https://www.citego.org/bdf_fiche-document-3323_fr.html

7 États généraux de la société française : résumé du processus ; <https://etats-generaux.org/7.html>

F. Le choix de l'échelon immédiatement en dessous des Régions est décisif

Ce choix est essentiel pour allouer les ressources financières, même si, en application du principe de subsidiarité active, ça l'est moins pour allouer des « compétences » car celles-ci sont nécessairement partagées. En Belgique, en Allemagne et en Espagne les administrations locales bénéficient de 50 % des ressources fiscales totales contre seulement 19 % en France. C'est ce qui a fait de la décentralisation, jusqu'à présent, un leurre, l'État et ses multiples Agences étant en mesure de reprendre, par de multiples normes et schémas directeurs, par le système de subventions et d'appels à projet, le pouvoir en apparence remis aux collectivités territoriales. Mais c'est un cercle vicieux car le choix fait en 1982-1983 de décentraliser au niveau des communes, alors que les réalités économiques et sociales sont intercommunales rendait irréaliste un transfert massif de ressources fiscales (pour autant d'ailleurs qu'on l'ait souhaité!)

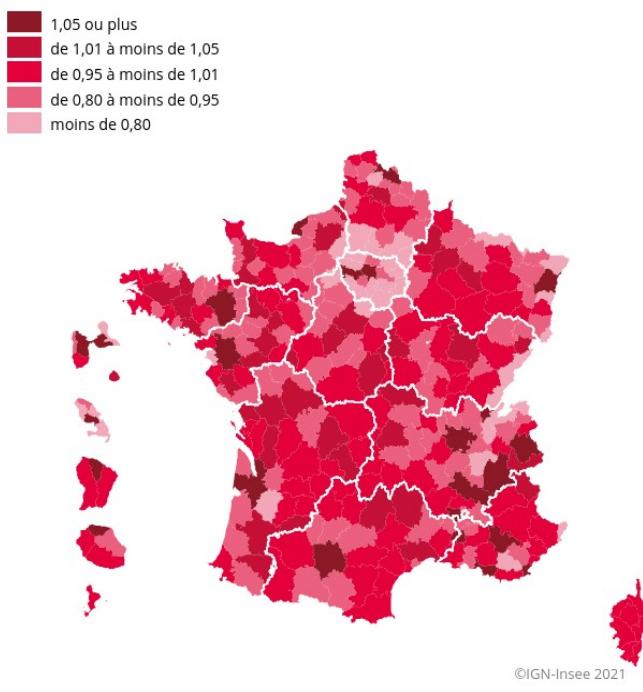
L'allocation de ces ressources doit privilégier les niveaux d'interdépendances effectives au sein de la société. Ce principe élémentaire a été méconnu par les lois de 1982-1983. Élaborées par des féodaux pour des féodaux elles ont privilégié les « fiefs » existants des Ministres comme des députés : la commune, héritage de l'ancien régime, et le département, héritage jacobin de la Révolution. Or ce ne sont plus des niveaux effectifs de gestion des interdépendances. Chacun sait dans une agglomération que ce sont les activités économiques qui procurent les ressources et les pauvres qui engendrent les dépenses. Personne ne doute de l'intérêt identitaire de nos vieilles communes et l'on sait que le maire reste la personnalité politique la plus populaire. Mais par contre ce n'est ni une échelle de solidarité fiscale, ni une échelle de gestion de l'emploi et de l'habitat, ni une échelle de gestion de l'eau, etc...C'est la raison pour laquelle depuis 1983 on a multiplié les lois correctrices, transférant de plus en plus de ressources et de compétences à des intercommunalités tout en s'abstenant de leur donner une réelle consistance démocratique de peur de concurrencer les maires. D'où ce fameux mille-feuille administratif et politique dont tout le monde se plaint.

On n'échappe donc pas, dans une réelle réforme de décentralisation, à définir le bon niveau d'interdépendance à privilégier pour opérer un transfert de la richesse fiscale. C'est le point qui nécessitera le plus de débats. Trois critères sont à prendre en compte et ils ne sont pas nécessairement compatibles entre eux ; a) se situer au niveau des interdépendances économiques et sociales réelles ; b) faire en sorte que dans chaque région on ne dépasse pas vingt collectivités de second rang car c'est la condition pour organiser un dialogue personnalisé avec chacune ; c) prendre en compte les organisations existantes.

Pour traiter des interdépendances réelles, on peut hésiter entre trois périmètres :

- la plus conforme aux deux premières conditions est la *zone d'emplois*, à l'intérieur de laquelle la grande majorité d'une population a son emploi ; l'INSEE en dénombre 305 actuellement (et 348 selon une autre source). Si le principe est posé clairement, rien n'empêche ensuite des ajustements associant la population à la définition des périmètres de solidarité fiscale pour prendre en compte les identités et l'histoire ;
- le bassin de vie, caractérisé par le fait qu'on y trouve l'essentiel des équipements de base ; l'INSEE en dénombre 1700 ;
- les intercommunalités actuelles, on dénombre actuellement 1254 EPCI.principe est posé clairement, rien n'empêche ensuite des ajustements associant la population à la définition des périmètres de solidarité fiscale pour prendre en compte les identités et l'histoire ;
- le bassin de vie, caractérisé par le fait qu'on y trouve l'essentiel des équipements de base ; l'INSEE en dénombre 1700 ;
- les intercommunalités actuelles, on dén

Figure 2 - Nombre d'emplois par actif occupé par zone d'emploi en 2017



Lecture : la zone d'emploi de Toulouse offre plus d'1,05 emplois par actif occupé qui y réside.
Champ : France.

Source : Insee, recensement de la population 2017.

Le périmètre le plus cohérent aujourd’hui pour une grande réforme serait la zone d’emplois. Il a aussi le mérite de donner à chaque Région un nombre limité d’interlocuteurs. Cela fera hurler, on dira que ces périmètres ne sont pas stables. Mais en réalité ils ne bougent pas suffisamment pour être un obstacle à la création d’un nouveau cadre de solidarité fiscale et d’aménagement du territoire. La carte des zones d’emplois ci-dessous montre qu’elles s’inscrivent presque toutes à l’intérieur d’une Région et que chaque Région se trouve en face de moins de 20 interlocuteurs « de premier rang » ce qui, à l’expérience, est la condition pour apprendre la coopération. Cela plaide clairement en faveur des zones d’emplois.

Figure 1: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039881?sommaire-5040030>

Et les départements dans tout ça ? Leur devenir a toujours fait polémique. Rien n’empêche, dans un premier temps au moins, de leur garder leurs fonctions spécifiques en matière d’aide sociale et de routes. Il est possible aussi dans certains cas qu’un département soit grossièrement une zone d’emploi et qu’on le choisisse par approximation comme interlocuteur de premier rang des régions. Mais il s’agit d’ajustements à la marge.

Avec ce nécessaire big bang, on met en œuvre le principe 3, celui d’une double solidarité fiscale : d’abord au sein de la zone d’emploi, ensuite, par le biais des régions et de l’État, une solidarité entre zones d’emploi « riches » et « pauvres ». Parce que par définition toutes les classes sociales et toutes les activités sont représentées dans une zone d’emploi il devient possible d’entreprendre, à l’image de nos voisins, une vaste réforme fiscale pour parvenir à un partage des ressources fiscales entre État et collectivités territoriales (essentiellement régions et zones d’emploi) voisin de 50 %. Ce qui est conforme au principe 4. Si déjà on parvenait à doubler le pourcentage actuel on arriverait à 38 %, voisin de la moyenne européenne, 34 %.

G. Généraliser la pratique des conventions citoyennes territoriales

Il ne suffit pas de décentraliser pour vivifier la démocratie. Il y a une aspiration des citoyens à une meilleure participation à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Certes, cette aspiration n’est pas générale : certains désirent simplement bénéficier de services publics efficaces et se comportent vis à vis des institutions publiques comme des « clients » plutôt que comme des « citoyens ». Les élus locaux sont d’ailleurs nombreux à se plaindre d’attitudes purement revendicatives de la part de leurs administrés. L’État est en partie responsable de cette situation : la « modernisation » du management public, dans les années 90, s’est inspirée du management privé et a poussé à cette évolution. Les partis politiques ont de leur côté leur part de responsabilité : en s’enfermant dans des postures et en renonçant à un travail collectif d’adaptation de leur doctrine aux nouveaux défis du monde ils ont suscité la défiance générale que soulignent toutes les enquêtes. Mais c’est un cercle vicieux : en estimant que « de toutes façons mon vote ne change rien » beaucoup de jeunes s’orientent vers d’autres formes d’engagement. En tout cas, réduire la citoyenneté au vote ne satisfait plus personne.

Deux voies complémentaires sont à privilégier pour revitaliser la démocratie ; *une coproduction des politiques publiques associant mieux le milieu associatif à leur définition et à leur mise en œuvre* ; *la généralisation des pratiques de démocratie délibérative*. Cette dernière a, avec les deux récentes conventions citoyennes sur la fin de vie et sur les rythmes scolaires, montré sa maturité et sa crédibilité. Mais, comme le souligne le processus proposé pour les États généraux de la société française, il faudrait, y compris pour les politiques nationales, généraliser une démarche à deux niveaux : d'abord des conventions territoriales, à l'échelle des périmètres de solidarité effective, idéalement les zones d'emploi, ensuite au niveau national pour les politiques nationales, régionales pour les politiques régionales.

Il n'est pas sûr que cette généralisation des conventions citoyennes doive faire l'objet d'une inscription dans la loi ou même la Constitution, comme le souhaitent certains réseaux de la société civile. L'expérience des dispositifs de concertation suggère que leur formalisation les fossilise en suscitant des luttes de représentativité et de pouvoir. Mais l'important est que cela « passe dans les mœurs ».

H. Redistribuer entre les niveaux de gouvernance les capacités d'expertise

Les Agences de l'État ont prospéré sur fond de déficit de ressources humaines au niveau des collectivités, lui-même en rapport avec l'échelle trop petite des collectivités privilégiées dans les lois actuelles de décentralisation. D'où le paradoxe actuel d'une inflation du nombre de fonctionnaires locaux⁸ et du déficit de matière grise des collectivités. Le fonctionnement actuel des Agences conduit à un cercle vicieux, multipliant leurs interventions sectorielles auprès des collectivités, moyennant des coûts de transaction importants, et constituant une sorte « d'apprentissage jetable », les acquis d'une intervention ne dotant pas les collectivités des ressources humaines pérennes. Or l'enjeu, conformément au principe 5, est d'amener les collectivités territoriales à définir des stratégies globales et à long terme de transition. Régionaliser ces agences n'apporterait pas nécessairement de grands progrès. Comme recommandé dans le texte « osons les territoires », il faudrait passer à une décentralisation des ressources humaines des Agences au profit des « collectivités de second rang », idéalement les zones d'emploi. On peut, en particulier, songer à un cofinancement des équipes d'experts territoriaux par les collectivités territoriales, les régions et l'État, en s'inspirant de ce qui a été fait dans les années 60 pour la création des Agences d'urbanisme. Ces Agences travailleraient en réseau, avec éventuellement une répartition entre elles des compétences techniques spécialisées. Elles joueraient un rôle décisif dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité active.

I. La réforme de la gouvernance renforce le rôle stratégique de l'État

Selon une vision simpliste de la décentralisation, l'État devrait se concentrer sur ses fonctions « régaliennes », la sécurité, la défense, l'organisation de la fiscalité, la gestion des relations internationales. Ce n'est pas le cas. Prenons les exemples de l'action économique, de la lutte contre le changement climatique, de la gestion du vieillissement, de l'organisation des réseaux de transports de l'énergie, de la gestion du cycle de l'eau, de la protection des ressources naturelles ou du littoral. L'État a toute sa part à y prendre, simplement il doit le faire dans le cadre du principe de subsidiarité active, en animant la réflexion collective des Régions sur les principes directeurs à adopter, à charge pour l'État d'arbitrer en cas d'absence de consensus. Et cette animation doit faire bien plus de place qu'aujourd'hui à des comparaisons internationales, en particulier européennes.

Prenons le cas exemplaire de la lutte contre le réchauffement climatique. Il serait absurde de s'en remettre aux Régions pour déterminer les politiques à suivre pour respecter les engagements nationaux de la France. Les Assises du climat de 2021⁹ ont permis de dégager les cinq critères d'efficacité des politiques de transition : la prise en compte de la totalité de l'empreinte écologique (en incluant les importations) ; une

⁸ Les effectifs de la fonction publique d'État ont augmenté de 7 % sur la période 1997-2023. Les effectifs de la Fonction publique territoriale, eux, ont fortement augmenté, de 46 % sur la période 1997-2023. Cette hausse serait encore plus forte si les effectifs transférés par l'État n'étaient pas soustraits de ce chiffre.

obligation annuelle de résultat ; la réduction des émissions de GES de 6 % par an ; la justice sociale ; la mobilisation de tous les acteurs ; la mise en œuvre du principe de moindre contrainte (ne pas faire les choix à la place des citoyens). Ces cinq critères conduisent à préconiser la distribution égale pour tous de quotas d'émission librement échangeables¹⁰. Ce principe ne peut être adopté qu'au niveau national (et serait encore plus performant s'il était appliqué à l'échelle de l'Europe). Mais, dans ce cadre, ce sont les régions et les territoires qui sont à la manœuvre pour adopter les politiques d'aménagement du territoire, de développement des énergies renouvelables, d'organisation des mobilités, d'agriculture et d'alimentation, d'habitat contribuant à la frugalité énergétique. Et l'on peut même imaginer que territoires et citoyens se partagent les bénéfices de la sobriété.

J. La révolution de la gouvernance renforcera l'efficacité et la crédibilité de l'Europe

Et l'Europe ? J'ai déjà cité la communication de la Commission d'octobre 2018 qui énonce les principes de la gouvernance à multi-niveaux et de la subsidiarité active. La mise en œuvre effective de ces principes se heurte à une culture administrative bruxelloise qui fait de l'édition de normes l'alpha et l'omega de l'exercice des prérogatives de l'Europe, ce qui la conduit à sous estimer elle-même une des innovations intéressantes de la gouvernance européenne, la « méthode de concertation ouverte » qui a beaucoup d'analogies avec le principe de subsidiarité active. Dans un article publié en 2024 par TEPSA (Trans european policy studies association)¹¹ je fais six propositions pour « refaire de la construction européenne une épopee » :

1. faire de la gouvernance européenne, un modèle de gouvernance à multi-niveaux ;
2. reconnaître et valoriser l'importance des bassins de vie, des territoires comme niveau de base de la gouvernance à multi-niveaux et acteur majeur de la transition vers des sociétés durables ;
3. créer les conditions d'une démocratie permanente et renforcer le sentiment d'appartenance des Européens ;
4. adopter une Charte européenne des responsabilités humaines qui fonde le renouvellement du contrat social ;
5. renouveler la pensée économique et réorienter sur ces bases le « nouveau pacte Vert » ;
6. faire contribuer activement l'Europe au dialogue entre les sociétés et à l'invention d'une gouvernance mondiale légitime et efficace.

La similitude de ces propositions avec les principes proposés pour la décentralisation en France n'est bien sûr pas le fait du hasard. C'est bien la gouvernance à tous les niveaux qu'il faut repenser sur la base de ces nouveaux principes. *L'art de la gouvernance est à la fois l'art de produire à la fois plus d'unité et plus de diversité, ce que vise le principe de subsidiarité active, et l'art de gérer les relations, entre les niveaux de gouvernance, entre les acteurs, entre les problèmes, ce qui explique le rôle central des territoires.*

L'Union européenne se sait à la croisée des chemins. Sa réussite, le seul exemple au monde d'abandon pacifique par des pays d'une partie de leur souveraineté, pour passer, comme le disait très bien la grande juriste Mireille Delmas Marty, d'une « souveraineté solitaire à une souveraineté solidaire », suscite la rage de Donald Trump et de tous ceux qui pensent pouvoir en revenir à un monde du 19^e siècle reposant sur la concurrence entre grandes puissances. Mais cette nécessité aujourd'hui de défendre à tout prix les avancées

9 Assises du climat: la synthèse. <https://www.assisesduclimat.fr/18.html>

10 <https://comptecarbone.cc/wp-content/uploads/2022/06/CompteCarbone.pdf>

11 Refaire de la construction européenne une épopee. <https://tepsa.eu/analysis/refaire-de-la-construction-europeenne-une-epopee/>

permises par la construction européenne ne doit pas masquer ses grandes faiblesses actuelles : après l'échec de la CED, la Communauté européenne de défense, en 1954, les pères fondateurs de l'Europe ont proposé, faute de mieux, de construire l'Europe comme un grand marché uniifié. Conçu au départ comme un moyen de sauver une construction européenne encore balbutiante, ce « plan B » a fondé pour les décennies suivantes la gouvernance européenne. Or, entre temps, c'est le marché mondial qui s'est uniifié, du moins jusqu'au retour de bâton de ces dernières années, incarné par Donald Trump, faisant d'une Europe incapable de construire des politiques industrielles et de défense communes le ventre mou d'un marché mondial uniifié, dont on voit aujourd'hui tous les effets avec la dépendance politique à l'égard des États Unis et économique à l'égard de la Chine. *Un marché, des institutions et même une monnaie commune ne suffisent pas à forger un « peuple européen ».* La multiplication des normes, pour garantir l'égalité au moins apparente des conditions de concurrence à l'intérieur de l'Europe, est devenue, comme pour l'État français, une véritable addiction.

En rendant, pour reprendre l'expression de l'ancien président de la Commission européenne, Jean Claude Juncker, l'Europe petite dans les petites choses et grande dans les grandes, dans l'optique des nouveaux principes de gouvernance, l'Union européenne saura retrouver le souffle de l'épopée et inventer une « fédération du vingt et unième siècle », aussi différente des fédérations d'autrefois que la décentralisation proposée pour la France l'est des décentralisations d'autrefois. C'est dire combien une décentralisation française inspirée de ce qui précède pourrait nourrir la nécessaire réforme de l'Union européenne.