L'AN II DE LA CONTRACTUALISATION FINANCIÈRE : QUAND LA DÉCENTRALISATION PREND DES ACCENTS JACOBINS.

Dans ses *Mémoires*, Jean Monnet explique que « quand les hommes se trouvent dans une situation nouvelle, ils s'adaptent et changent. Mais aussi longtemps qu'ils espèrent que les choses pourront rester en l'état ou faire l'objet de compromis, ils n'écoutent pas volontiers les idées neuves ». C'est l'enseignement que le Gouvernement semble avoir suivi dans sa politique des territoires. Désormais axée sur la contractualisation avec les autorités décentralisées, elle pourrait revenir sur l'un des aspects essentiels de la libre administration des collectivités territoriales : leur autonomie financière !

Ces dernières années, la baisse des dotations allouées aux collectivités territoriales traduisait le choix du Gouvernement de restreindre leurs moyens d'action, tout en préservant leur liberté de décision. En fixant aux collectivités des objectifs financiers précis, l'Etat privilégie désormais d'encadrer leur autonomie par des contrats au contenu largement imposé par la loi et donc bien plus imposé que négocié. Ce modèle de contractualisation demeure pour le moins singulier et il signe, surtout, l'avènement d'une décentralisation où l'État cherche de plus en plus à diriger l'activité des collectivités territoriales.

Changement de paradigme ?

Souhaité par le Premier Ministre lors de la *2e Conférence nationale des territoires* du 14 décembre 2017, ce changement de paradigme est devenu une réalité avec l'article 29 de *Loi de Programmation des Finances Publiques pour 2018 à 2022*. Ce texte prévoit, pour les collectivités les plus importantes (régions, départements, EPCI et communes dont le budget de fonctionnement excède 60M€ par an), la signature d'un contrat avec l'État visant à limiter la progression annuelle de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % inflation comprise.

À défaut de respecter cette limite, les collectivités signataires verront leurs dotations financières être amputées de 75 % du montant du dépassement. Une sanction qui grimpe même à 100 % pour les collectivités visées par le dispositif en question qui ont refusé de signer un contrat financier avec l'État (environ une centaine). Autant dire que, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les collectivités concernées, la contractualisation financière dont il s'agit, est un levier très efficace pour imposer aux collectivités des orientations politiques…

Parce qu'elle annonce une généralisation de ce modèle d'administration « contractuelle », la communication gouvernementale du 7 novembre 2018 constitue un nouveau tournant dans l'entreprise engagée par l'État pour fixer des trajectoires aux collectivités territoriales. Dans cette communication, la *Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales* a dévoilé une série de mesures destinées à favoriser le développement des territoires.

« Une République contractuelle »

Au-delà du contenu de ces mesures, c'est surtout la méthode retenue pour leur mise en œuvre qui retient l'attention. La Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, a indiqué que ces mesures allaient continuer de s'inscrire dans une « République contractuelle », c'est-à-dire une République qui s'engage dans une relation « partenariale » avec ses territoires et donc faite de « conventions » entre l'Etat et les collectivités. Une nouvelle étape s'apprête ainsi à être franchie dans la contractualisation financière. Elle confirme ce phénomène étrange où la décentralisation prend des accents jacobins.

Certes, l'heure n'est pas à un retour de la tutelle préfectorale, ni à celui d'une consécration constitutionnelle du principe de centralisation administrative. Cependant, après la limitation de leurs dépenses de fonctionnement, c'est maintenant la définition d'actions politiques concrètes qui fera l'objet des futures « conventions » que les collectivités devront conclure avec l'Etat, pour escompter pouvoir répondre à leurs besoins financiers.

Jean Monnet avait raison ! Le changement des situations doit nécessairement précéder celui des comportements, faute de quoi, ce dernier n'arrive jamais. Cela explique, sans doute, pourquoi l'État joue de l'artifice contractuel pour laisser croire aux collectivités qu'elles conservent une autonomie financière qui leur a déjà été en partie reprise. Changer la condition financière des collectivités territoriales sans toucher à leur statut, c'est l'illusion qui permet à l'Etat de revenir sur la décentralisation sans le dire. Un tour de force, plutôt que de maître, qui interroge sur la relation de dépendance dans laquelle les territoires sont invités à s'engager.

Farid BELACEL – *Docteur en droit – Directeur juridique et de l'administration générale – Ville du Barcarès*