

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

Dans notre manifeste fondateur, « La République que nous voulons », nous soulignons l'aggravation des fractures territoriales, et avec elles la menace qu'elles font porter sur la cohésion nationale. Peu mise en avant durant la campagne présidentielle, la question territoriale a jailli spectaculairement dans le débat public à la faveur du mouvement des Gilets Jaunes. Télescopage des agendas ou intention délibérée de répondre aussi à la protestation sur le terrain de la cohésion territoriale, le gouvernement a présenté aujourd'hui, par la voix de la ministre Jacqueline Gourault, un projet de loi portant création d'une « Collectivité européenne d'Alsace », produit de la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Ce projet est présenté comme une préfiguration du « droit à la différenciation territoriale », prévu dans le cadre du projet de révision constitutionnelle présenté en juin dernier. Quel sens donner et surtout quelles conséquences attendre de ce nouveau droit ? Est-ce la continuation de la décentralisation par d'autres moyens ? Une façon de répondre aux aspirations légitimes des territoires de s'administrer selon leurs besoins propres ? Ou bien une réponse à une quête identitaire dont les expressions régionales sont l'une des formes trop souvent oubliées ou méconnues ? L'Aurore a choisi de donner la parole à deux jeunes universitaires : un historien Benoît Vaillot, et un politiste, Benjamin Morel. Leur travail synthétise la littérature académique sur les différentes formules de « dévolution » en Europe, notamment en Italie, au Royaume-Uni et en Espagne, sans oublier la France, et s'attache à mesurer les conséquences économiques, sociales mais aussi proprement politiques, de ces stratégies de différenciation. Ils font clairement ressortir le poids des dynamiques identitaires dans ces processus : en clair, la stratégie consistant à déléguer de très larges compétences à une entité régionale ne réduit pas la contestation contre l'Etat central ni les aspirations autonomistes, au contraire : elle les radicalise, et place paradoxalement l'Etat central dans un rôle d'arbitre qui renforce son emprise sur les territoires ainsi lancés dans une compétition potentiellement malsaine. En évitant soigneusement le piège consistant à considérer comme un « bien » ou un « mal » le fait de reconnaître une spécificité culturelle, historique et des particularités indéniables telles que l'insularité, cet article donne un éclairage salutaire sur une question qui ne manquera pas de déchaîner les passions.

L'AURORE Proposition phare du projet d'Emmanuel Macron pour les collectivités territoriales, le droit à la différenciation ne se laisse pas facilement saisir tant il semble utilisé dans les différents discours officiels sans que ne lui soit donnée une substance claire. Cela ne provient pas tant d'un flou dans sa conception que de la nature même d'une politique d'adaptation au cas par cas. Pour en évaluer la portée, l'Assemblée nationale a ainsi mis en place une « Mission "flash" sur l'expérimentation et la différenciation territoriale »[\[1\]](#). On peut s'interroger sur l'opportunité d'une réflexion « flash » sur un enjeu aussi complexe et d'une aussi grande importance. Ce papier vise à s'interroger sur ses risques, notamment en ce que la différenciation fait de la singularité une norme. Ce phénomène est ancien et date en

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

métropole notamment de l'attribution d'un statut particulier à la Corse en 1991. Conduit à une époque où de nombreuses approches théoriques soutenaient une telle démarche, sa généralisation mérite d'être discutée. Les études, tant en droit qu'en économie, histoire ou science politique montrent aujourd'hui que la décentralisation asymétrique n'est non seulement pas une panacée, mais qu'elle représente un danger de surenchère identitaire et d'accroissement des inégalités sociales. L'idée de droit à la différenciation semble à ce stade reposer sur deux piliers :

- La promotion, dans le cadre d'une révision constitutionnelle, de dispositions permettant l'adaptation des lois par les collectivités, soit la différenciation législative dans leurs domaines de compétence. Cette approche est intéressante en ce qu'elle offre une souplesse aux élus locaux qui ont souvent maille à partir avec l'inflation normative. Reste qu'elle est source d'insécurité juridique et de complexification à outrance, tant pour les élus que pour les administrés. En la matière, il est probable que le remède s'avère bien pire que le mal. Un législateur et un pouvoir réglementaire national moins invasifs dans les domaines de compétences des collectivités permettraient bien plus sûrement d'assurer une liberté similaire sans en souffrir les inconvénients.

La problématique du droit à la différenciation doit être appréhendée sous l'angle de la théorie politique. L'indivisibilité de la nation peut-elle autoriser à rompre ainsi l'unité de la loi ? À cette question, la réponse de principe est non et c'est justement pour cette raison qu'une révision constitutionnelle apparaît nécessaire. Toutefois, créer une brèche dans le principe n'est pas sans conséquence sur l'identité d'une République qui s'est construite dessus depuis 1792. Le fait que l'on préfère rompre le principe républicain d'unité de la loi plutôt que de revoir les méthodes de rédaction des actes législatifs et réglementaires laisse songeur.

- Un usage volontariste des dispositions législatives existantes, notamment celles mises en place par la loi
- du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République et la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, afin d'encourager des fusions de collectivités (Alsace, Charentes, Savoies) et la diversification des compétences de collectivités d'un même échelon. Ce dernier point fait l'objet d'une disposition de la révision constitutionnelle afin d'en garantir la constitutionnalité. C'est, de très loin, l'élément introduit par le droit à la différenciation qui nous semble le plus dangereux. Nous nous pencherons donc d'abord et avant tout sur ses effets.

Le souci est que, en promouvant une différence de compétences et d'organisation, le

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

gouvernement risque bien d'entraîner la France dans une surenchère ethno-régionaliste[2], soit un régionalisme d'exclusion se fondant sur un rejet de l'État central. Comme le note Michael Keating il n'est pas facile de distinguer un nationalisme qui serait construit sur des traits objectifs distinguant une population locale des autres (par la langue, l'ethnie...) d'un régionalisme visant d'abord à préserver des intérêts locaux. Le concept d'ethno-régionalisme permet de qualifier un régionalisme d'exclusion qui se fonde sur une différence irréductible de la région par rapport à l'État central et construit son identité contre ce dernier. L'objet de ce travail n'est ainsi pas d'entreprendre une investigation en profondeur de la « réalité » du substrat culturel des régions qui revendiquent davantage d'autonomie, mais plus modestement d'analyser les effets politiques et économiques de choix qui poussent à toujours davantage de différenciation. Le Conseil constitutionnel reconnaît que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »[3]. Le droit à la différenciation, tel qu'envisagé, n'est donc pas nécessaire à une gestion pragmatique des différences objectives comme en sont témoin la loi littorale[4] ou la loi montagne[5]. Il n'est pas non plus motivé par la volonté de préserver l'intérêt général, ce que permet déjà le droit actuel. Première avancée de la politique de différenciation, et la plus marquante, la signature d'un accord entre le gouvernement et les élus locaux pour la mise en place d'une « collectivité européenne d'Alsace » n'est principalement motivée que par « un désir d'Alsace »[6]. L'on peut d'ailleurs comprendre ce dernier tant la suppression de la région Alsace en 2015 pouvait sembler inopportune. Toutefois, loin d'être l'instrument pragmatique d'une décentralisation de projet prônée par Emmanuel Macron, le droit à la différenciation apparaît ici comme l'outil permettant de répondre à des aspirations identitaires. Les projets en cours concernant la Bretagne[7] ou la Savoie, l'importance du principe dans les négociations entreprises avec les nationalistes corses, témoignent de cette volonté. Le droit à la différenciation lie donc reconnaissance de l'identité, établissement d'un statut singulier et délégation de compétences particulières. L'idée d'une réponse institutionnelle aux aspirations identitaires, dont semble témoigner le droit à la différenciation, n'est pas neuve. Elle a longtemps été longtemps été regardée avec bienveillance voire soutenue par les études en science politique. La vie politique française paraît toutefois avoir, en la matière et comme souvent, vingt ans de retard sur la recherche internationale et les constats dressés par la science politique comparative. L'on sait en effet à présent que répondre aux revendications identitaires par des évolutions institutionnelles ne conduit finalement qu'à les exacerber et les encourager (I). Le droit à la différenciation inaugure dès lors une « décentralisation asymétrique » qui tend encourager les forces centrifuges sur l'ensemble du territoire (II).

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

1. L'influence de la régionalisation sur l'ethno-régionalisme

Généralement, l'on constate une corrélation entre l'étendue des compétences des collectivités et le sentiment ethno-régionaliste[9]. Toute identité est le produit d'une action politique. Donner du pouvoir politique à des entités les conduit à réifier une identité[10]. L'on a longtemps négligé d'analyser l'effet de la décentralisation sur l'ethno-régionalisme, considérant que la première était le résultat du second[11], et non le contraire. Dans les processus de décentralisation modernes, les partis ethno-régionalistes entrent dans le jeu d'un processus incrémental de dévolution de compétences à des entités infra-étatiques[12]. Ils acceptent ainsi la logique de la décentralisation afin d'atteindre leur objectif, visant en priorité la politique culturelle et éducative[13]. Durant les années 1980 et 1990, les études internationales laissaient à penser que la décentralisation avait un effet neutre sur les mouvements ethno-régionalistes, voire qu'elle permettait de les apaiser. Cette théorie dite de l'« *accommodation* » était fondée sur l'idée que l'émergence d'une collectivité satisfaisait les régionalistes les plus modérés, reléguant les autres à la marginalité[14]. Cette idée fortement reprise par le monde politique[15] a été contredite dans les faits. La *devolution* n'a pas empêché le *Scottish National Party* d'arriver au pouvoir en Écosse. Par ailleurs, une plus large autonomie régionale n'a fait qu'aggraver la crise catalane ou flamande. Les recherches récentes tendent aujourd'hui à considérer l'échec de l'*accommodation* et à consacrer une nouvelle théorie, celle de l'*empowerment*. L'autonomie régionale conduit les groupes ethno-régionalistes à conforter leur position et à radicaliser leurs positions, tout en entraînant l'adhésion d'une partie du personnel politique issu des formations classiques et de l'opinion, avec pour conséquence l'émergence d'une surenchère autonomiste puis sécessionniste génératrice de crise dans la relation avec l'État central. *La montée de l'identitarisme* À partir du milieu des années 2000, l'étude de l'évolution des formations ethno-régionalistes en Europe a permis de démontrer que la décentralisation constituait un facteur déterminant de la montée en puissance de ces dernières. Les analyses récentes de Dawn Bracanti prouvent que la mise en place d'institutions locales représentatives stimule le vote en faveur de ces formations[16]. Emmanuele Massetti et Arian ont ainsi réalisé une étude par régression statistique sur 227 partis régionalistes dans 329 régions et 18 pays[17]. Ils concluent que la présence d'un gouvernement régional multiplie par trois le nombre des partis ethno-régionalistes. L'existence de la collectivité conduit, pour cause, à la formation d'une offre électorale identitaire et en dynamise largement les scores. Pour expliquer la recrudescence des courants ethno-régionalistes, la littérature scientifique s'appuie sur plusieurs éléments et souligne que :

- Les nouvelles structures administratives, pour justifier leur coût et leur existence, tendent à produire un discours identitaire qui active un processus de défiance vis-à-vis de l'État central[18]. Elles invoquent également une unité symbolique, non seulement

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

à travers un nom et des frontières, mais aussi *via* la production d'images, de symboles, de mots, de slogans, ou encore en unifiant éventuellement une langue[19]. La symbolique identitaire fait donc l'objet d'une garantie et d'une promotion institutionnelle qui en légitime d'autant la viabilité et l'unité. L'activisme des collectivités n'est, en la matière, pas neutre. Comme le montre Frans Schrijver[20] à partir des données de l'Observatoire interrégional du Politique, les régions qui développent une politique identitaire plus forte sont des terreaux fertiles pour l'ethno-régionalisme. Ainsi en va-t-il, selon lui, de la Bretagne et de l'Alsace. En Bretagne, le taux de ceux qui se disent plus Bretons que Français est passé de 19,2 % en 1989 à 30,7 % en 2000. De même en Alsace, ce dernier est passé de 17,3 % en 1985 à 26 % en 2000. À rebours, les collectivités ne revendiquant pas une identité forte pour se légitimer n'entraînent pas de vraie hausse du sentiment ethno-régionaliste. Ainsi, les habitants s'identifiant à la région PACA plus qu'à la France, ont vu leur nombre seulement augmenter de 11,3 à 12,9 % entre 1985 et 2000. Si l'on prend en compte, selon les mêmes études, l'attachement aux différentes collectivités, l'on note que, plus le taux d'attachement à la région est fort, plus le taux d'attachement à la France apparaît faible. Tendanciellement, les études montrent donc que, plus les collectivités ont développé un discours offensif en matière identitaire, plus l'attachement à ces dernières a crû aux dépens de l'attachement à la nation. Le risque que des clientèles identitaires en opposition avec l'État apparaissent est alors réel.

- Le renforcement de l'échelon local peut, par ailleurs, servir de source de légitimation des revendications émises par les partis ethno-régionalistes[21], avec pour conséquence de favoriser le vote de leurs partisans[22] et de convaincre les hésitants du bien-fondé des positions qu'ils défendent. Le personnel politique traditionnel doit dès lors entrer en concurrence avec ces courants et reprendre une partie de leur discours. Il se place ainsi dans une surenchère revendicative en matière de compétences, ayant pour effet de gommer les différences qui le séparent des formations ethno-régionalistes. Ce faisant, il contribue à légitimer et à renforcer ces partis qui finissent peu à peu par se substituer à lui.
- La décentralisation donne la possibilité aux partis ethno-régionalistes d'accéder directement à des responsabilités qui leur offrent l'opportunité de diffuser leurs idées à grande échelle et sous un sceau institutionnel[23]. De manière classique, l'arrivée au pouvoir de ces formations leur permet également de récompenser une clientèle électorale qui leur sait gré de l'orientation de leur action économique et sociale[24]. Distinguer un régionalisme modéré qui viserait à l'autonomie de gestion et un ethno-régionalisme extrême, poussant à l'indépendance, est vain[25]. Les partis régionalistes

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

adoptent un discours modéré afin d'attirer un plus large électorat. Leurs revendications premières une fois réalisées, ils ne peuvent maintenir leur identité électorale qu'en poussant toujours plus loin leurs demandes. Si les élites autonomistes ne sont pas toujours cyniques dans leurs revendications, elles sont cependant peu à peu dépassées par des élites indépendantistes, plus radicales, qui savent renouveler le combat, et donc la fonction du parti, dans un jeu politique concurrentiel. C'est un phénomène que l'on retrouve particulièrement en Flandre.

La mutation du système partisan La mutation politique n'est toutefois pas homogène dans l'ensemble des régions. Elle est marquée par un phénomène de substitution et de diversification à long terme. Emmanuele Massetti et Arian Schakel[26] notent que l'effet de la décentralisation est différent dans les régions disposant d'une tradition de revendication ancienne par rapport à celles où elle est absente. Ilq mettent en avant que :

- Dans les régions à tradition régionaliste ancienne, l'on assiste à un renforcement des partis ethno-régionalistes et à une diversification de l'offre électorale. Les formations ethno-régionalistes tendent à se substituer aux partis classiques sur la base des clivages existants. L'exemple le plus net est bien sûr celui de la Catalogne, région au sein de laquelle des courants indépendantistes de gauche et de centre droit ont proposé une offre diverse et concurrente du Parti socialiste ouvrier espagnol et du Parti populaire. Le seul parti national réalisant encore de bons scores, *Ciudadanos*, se démarque quant à lui, principalement, par son hermétisme aux revendications identitaires catalanes. De ce fait, il n'est pas touché par ce phénomène de substitution.
- Dans les régions sans grande tradition régionaliste, l'on constate l'émergence de partis qui n'existaient pas auparavant et qui cherchent avant tout l'unité pour peser. L'on voit également une utilisation de la rhétorique ethno-régionaliste par les formations classiques[27]. Dans ce contexte, l'absence de vraies caractéristiques régionales intrinsèques ne semble pas être un souci, la construction de l'identité se faisant largement *a posteriori* par l'investissement symbolique de reconstruction historique et de réification géographique, comme dans le cas de la Padanie italienne[28]. De même en va-t-il de l'unité de la langue occitane, comme le note Pierre Bourdieu[29]. Ainsi le sociologue note-t-il que « les représentations pratiques les plus la critique scientifique (par exemple les exposées à propos des militants régionalistes sur l'unité de la langue occitane) peuvent contribuer à produire ce qu'apparemment elles décrivent ou désignent, c'est-à-dire la réalité objective à laquelle la critique objectiviste les réfère pour en en faire apparaître les illusions ou les incohérences. »[30] La diversité est un fait historique, mais l'entreprise idéologique qui tend à nier cette diversité conduit peu à peu à l'émergence d'un occitan militant qui s'impose comme occitan académique. Là encore, la reconnaissance des institutions

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

régionales, qui ont besoin de cette ressource pour légitimer leur existence, est primordiale. Lorsque les esprits sont mûrs et que le régionalisme est entré dans le logiciel commun du monde politique, une diversification et une substitution des formations ethno-régionalistes aux partis traditionnels s'observe, à l'instar des régions historiquement revendicatives[31].

Le développement des inégalités économiques L'idée selon laquelle la régionalisation représenterait une bonne stratégie économique a des racines profondes dans la pensée collective et repose notamment sur des théories ayant accompagné l'évolution des États occidentaux à la fin des années 1970. Elle a particulièrement été développée dans le cadre de ce que l'on a nommé le « théorème de la décentralisation »[32] ou le « néo-régionalisme »[33]. De cette dernière théorie découle notamment l'idée de subsidiarité qui considère l'efficacité administrative d'après la proximité au terrain. La région est alors perçue comme un bon échelon pour gérer la complexité des politiques économiques, entraînée notamment par le processus de mondialisation. Les analyses économiques récentes nuancent, voire infirment ces idées. Selon elles, la décentralisation peut même représenter un frein à la croissance[34]. Dès lors qu'elle touche à l'allocation des dépenses, elle conduit par exemple à la concentration des revenus[35], particulièrement dans les territoires les plus pauvres[36]. Si les classes moyennes peuvent en sortir gagnantes, c'est au prix d'un écart qui se creuse avec les classes populaires[37]. Les différences entre les régions en matière de revenus et de structure du marché du travail augmentent ainsi avec le degré de décentralisation[38]. Tout d'abord, les inégalités que ce mécanisme génère entre régions peut mener à une inégalité dans la redistribution sur l'ensemble du territoire. Ensuite, face à des taux d'abstention importants, les élus locaux ont tendance à privilégier leur électorat fidèle plutôt issu des classes supérieures et des grandes villes[39]. Pour réduire les inégalités induites, la décentralisation doit veiller à ne pas amoindrir le rôle de l'État, lequel doit demeurer un soutien important des collectivités les plus faibles afin, notamment, de leur apporter un appui d'ingénierie et des moyens suffisants^[40]. L'État doit conserver un rôle central en matière sociale et représenter une vraie force de péréquation^[41]. Or, initialement focalisé sur les enjeux identitaires, le sentiment régionaliste tend à investir la sphère économique comme enjeu d'influence, soit pour réclamer davantage de soutien et de péréquation, soit au contraire en refusant de « payer pour les autres ». C'est ce que montrent les études sur l'Espagne[42] ou l'Italie[43]. Par égoïsme fiscal, la Padanie revendique, de cette façon, une légitimité historique au nom d'une identité réifiée. Les fonds de péréquation mis en place ne font pas long feu au regard de la rapide montée en puissance des mouvements régionalistes, comme l'ont montré les récents référendums italiens. Si l'un des fonds de péréquation a survécu à la régionalisation fiscale de 2008, les riches régions du Nord qui l'avaient jadis fortement soutenu pour faire

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

accepter la réforme, en ont rapidement fait un bouc émissaire. L'approbation du référendum consultatif en Vénétie et en Lombardie en octobre 2017 avait ainsi pour principal objectif de limiter encore la solidarité interrégionale. Le gouverneur de Vénétie, notamment, avait fait campagne sur le maintien de 90 % des impôts prélevés sur le territoire régional. Le fédéralisme fiscal établi en 2008 en Italie a pourtant déjà exacerbé les inégalités, et ce malgré la mise en place d'un fonds de péréquation horizontale. Entre 2008 et 2016, le PIB de la Lombardie a augmenté de 346 à 366 milliards en 2016, et le chômage est passé de 4 à 6 %. Sur la même période, le PIB de la Calabre est tombé de 33 816 € à 33 054 €, le chômage quant à lui est monté de 12 % à 21,5 %. En Corse, considérée comme région périphérique en France, dans laquelle l'État intervient beaucoup, le PIB a augmenté de 7 441 € à 9 097 € et le taux de chômage est resté à peu près stable sur la même période.

1. La différenciation comme facteur de stimulation de l'ethno-régionalisme

Le droit à la différenciation repose sur l'idée que toutes les collectivités sont différentes et que leurs compétences doivent épouser leurs besoins. Le problème réside en ce que, comme évoqué précédemment, l'expression d'un tel besoin découle plus d'une revendication identitaire que de la défense de l'intérêt général, ou même local. La compétence revendiquée permet de légitimer l'identité affirmée. L'attribution d'un statut particulier au regard de situations différentes ou d'un intérêt général est déjà permise par le Conseil constitutionnel depuis 1991. Par ailleurs, la possibilité, depuis 2003, de créer une collectivité à statut particulier, pour de telles raisons, conduit déjà à asseoir une décentralisation asymétrique appuyée sur des différences objectives ou sur l'intérêt général. Dans son rapport au Premier ministre, le préfet de la région Grand-Est Jean-Luc Marx, qui se fait l'interprète de la pensée gouvernementale, repousse l'idée d'une collectivité à statut particulier en Alsace au motif que ce précédent serait dangereux pour l'unité de la République. C'est là un argument auquel l'on peut souscrire. Mais lui préférer une « collectivité européenne d'Alsace » fondée sur la différenciation et dont l'existence n'est même pas soumise à un intérêt général constaté n'est guère plus satisfaisant. Tout au contraire, il fait de l'identité régionale, et non de l'intérêt général, le moteur d'une évolution asymétrique de la décentralisation. L'adéquation entre identité et compétence est l'une des sources importantes de ce que l'on appelle, dans les études internationales, la décentralisation asymétrique. Les communautés parvenant à faire reconnaître un plus haut niveau d'identité obtiennent en gage une plus large autonomie. Si on comprend la logique politique à l'œuvre, l'adéquation entre autonomie et identité est beaucoup moins convaincante si on se place du point de vue gestionnaire et pratique. Elle n'est en rien fondée sur un intérêt général justifié en termes de subsidiarité et ne s'entend que comme la reconnaissance politique d'un phénomène culturel qui singularise et essentialise une communauté. C'est parce que la communauté est différente doit être assurée d'une plus

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

grande autonomie. Outre qu'elle soit étrangère à la tradition française de la nation définie par Renan, ce type de reconnaissance politique induit évidemment non seulement un phénomène d'*empowerment* classique, mais tend également à en démultiplier les effets selon les dynamiques énumérées ci-après. *La singularisation de l'identité* Le rapport de la Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale[44], tout comme d'ailleurs le Conseil d'État, considèrent que le droit à la différenciation ne devrait pas remettre en cause les catégories de collectivités déjà existantes. Or, l'on a vu que c'est justement le contraire dont témoigne, avant même la révision constitutionnelle, la création de la collectivité européenne d'Alsace. Si celle-ci reprend le noyau de compétences du département, ni son nom, ni sa taille, ni les compétences qui lui sont attribuées ne conduisent à voir en la nouvelle collectivité un département au sens strict du terme. Cette singularité même de la structure administrative est à la fois le produit et la confirmation d'une singularité de l'identité alsacienne. L'enquête de Frans Schrijver[45] permet de montrer l'importance du développement du sentiment de singularité pour comprendre l'émergence de l'ethno-régionalisme. L'attachement à une collectivité n'implique pas forcément le rejet de l'échelon national. La France en tant qu'État-nation, contrairement à une idée bien répandue, mais en s'y appuyant[46]. Dans l'étude exposée, les entités que représentent la commune, le département, la région et la France obtiennent toutes des scores de sondés qui leur sont « très attachés » entre 45 et 65 %. L'idée d'une identité multiple est accréditée entre les échelons locaux et nationaux. Toutefois, celle de l'exceptionnalité de certains territoires entraîne un sentiment d'exclusivisme. C'est le cas en Corse, qui a obtenu un statut particulier en 1991. Dans l'enquête de 1999, 70,8 % des habitants se disent très attachés à la région, contre seulement 40,1 % à la France. L'ouvrage de Schrijver montre que ce phénomène est encore accentué en Espagne et surtout en Grande-Bretagne. L'exceptionnalité des statuts issus de la *devolution* a conduit à une augmentation du taux de ceux qui se disent uniquement Écossais, Gallois, etc. Ce sentiment d'exceptionnalité et de différence substantielle qu'il justifie est le moteur d'un régionalisme d'exclusion[47]. L'asymétrie institutionnelle provoque dès lors un éloignement de la région concernée qui se voit confirmer son extériorité à la communauté politique[48]. Elle donne aussi l'impression aux autres communautés régionales que leur identité n'est pas reconnue et qu'il convient donc de revendiquer le même statut. La différenciation a ainsi pour résultat de créer un effet de mimétisme entre régions bien étudié par la science politique[49]. L'enquête de Frans Schrijver montre par ailleurs que la différenciation entraîne une recrudescence importante du nationalisme au niveau stato-national. Si celle-ci a conduit à exacerber le nationalisme écossais, par exemple, elle a mené également au développement d'un nationalisme anglais. L'identité britannique unioniste, intégrative, a ainsi été fragilisée au cœur même de l'Angleterre par la radicalisation d'une identité anglaise en réaction à celle des autres nationalités. L'émergence de Vox en Espagne, qui

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

tutoie les 10 % de votes, dans une nation qui n'avait pas connu d'extrême-droite puissante depuis Franco, semble s'expliquer de manière similaire. La différenciation trouve un miroir dans la radicalisation de l'identité nationale des habitants des régions habituellement non revendicatives. La différenciation des uns conduit les autres à chercher également la singularité dans une essentialisation nationaliste fonctionnant par exclusion. L'idée que le droit à la différenciation serait un antidote aux poussées nationalistes parce qu'il permettrait justement de reconnaître les identités régionales en promouvant un portefeuille pluriel d'identités est donc un leurre. Il contribue, au contraire, à rendre l'identité régionale de certains exclusive et à exacerber, en réaction, le sentiment nationaliste du reste de la population. *La mise en place d'un cadre institutionnel adapté aux revendications ethno-régionalistes* La différenciation met également en place un cadre politique adapté aux partis ethno-régionalistes, en permettant de découper le territoire selon une logique identitaire qui leur est favorable. Leur champ d'action électoral est ainsi calqué sur la terre d'élection. De cette manière, ils peuvent lutter à armes égales avec les partis classiques d'implantation nationale. C'est notamment vrai pour des formations comme les partis basques dont l'audience est restreinte d'un point de vue départemental, mais qui se verraient renforcés par une structure *ad hoc* se limitant au Pays basque. Dans les cas corse, alsacien ou breton, les partis traditionnels sont généralement organisés historiquement dans un cadre départemental. Seuls les courants ethno-régionalistes, qui refusaient la pertinence de ce cadre, ont développé des structures efficaces à une échelle différente. Par ailleurs, l'existence du fait ethno-culturel qui fonde leur combat est reconnue par son inscription-même dans le cadre institutionnel. Pour les autres formations, il est donc difficile de concourir sans accepter le préalable de la légitimité de ce cadre, et donc l'implicite légitimité de l'ethno-régionalisme. L'approfondissement de la différenciation des politiques régionales, surtout si les cadres sont différents, conduit à une dénationalisation de la politique[50]. Le fait que, d'un territoire à l'autre, une autorité dispose de compétences différentes entraîne une illisibilité démocratique globale qui amène soit au renfermement local, soit à l'apathie électorale. Ce risque d'illisibilité de la décentralisation est pointé tant par le Conseil d'État[51] que par la Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale[52]. Le risque est, entre autres, que les citoyens ne comprenant pas l'enjeu, en termes de politique publique, d'un débat qui n'est pas nationalisé et peu relayé, ne votent que sur le fondement de la question identitaire, qui est la plus évidemment lisible. Dans ce cas, les mouvements ethno-régionalistes profitent évidemment d'une abstention différentielle forte et importante. Leurs partisans sont mobilisés sur cet enjeu. Ceux pour qui cette question est secondaire sont plus sujets à l'abstention. Dès lors, cela a pour effet de favoriser une lecture identitaire de la politique locale en raison à la fois de la surreprésentation de l'électorat régionaliste et de la nécessité pour l'ensemble des formations concurrentes de centrer également leur discours sur cet enjeu. *L'accentuation*

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

des inégalités économiques La différenciation accroît les inégalités économiques pour les mêmes motifs que la régionalisation. En favorisant le régionalisme, elle conduit notamment à lier identité et autonomie fiscale et à confondre lutte contre l'autorité centrale, d'une part, et dénonciation de la péréquation et de l'action égalisatrice de l'État sur le territoire, d'autre part. Toutefois, tout en stimulant les revendications régionalistes, la différenciation amplifie également ses effets sur les inégalités. David Robert Agrawal, Dirk Foremny[53] montrent notamment que, concernant l'Espagne, la question fiscale est un moteur fondamental de la différenciation. L'instrument fiscal permet aux régions les plus prospères de concentrer encore plus les richesses en abaissant les impôts et en devenant ainsi encore plus attractives. Au-delà de la question fiscale, c'est également la concurrence normative qui est engagée, comme le note Antonio Casimiro Fereira au Portugal à propos des normes relatives au droit du travail[54]. Les collectivités entrent dans un moins-disant social et environnemental[55]. Trop faible pour résister seule aux lobbys, chacune doit céder ou se voir préférer sa voisine. C'est là le risque principal du principe d'adaptation législative promis dans la réforme constitutionnelle prévue par le gouvernement d'Édouard Philippe. L'effet est encore accentué dans le cadre d'une décentralisation asymétrique qui permet à certaines régions de moduler un taux, et pas à d'autres. Comme le soulignent les membres du club Marc Bloch, composé d'universitaires et de praticiens du droit et des politiques territoriales, « Aussi paradoxal que cela puisse paraître à première vue, dans une société de plus en plus complexe, peuplée d'individus de plus en plus nombreux, voire de plus en plus cultivés et bien informés, est céder à la tentation d'une facilité à l'élégante apparence : celle qui conduirait à opter pour encore plus de complexité en ouvrant grand les portes de l'adaptation locale et du sur-mesure, voire de ... un tel choix ne favoriserait que les plus puissantes des collectivités au détriment des autres qui n'auraient pas les moyens de concevoir et négocier des arbitrages propres à répondre à leurs besoins. Il en irait comme pour les individus face aux grandes entreprises mondialisées : la loi du plus fort se substituerait à la règle générale. Il s'agirait alors d'une réaction et non d'une révolution... même pas d'une évolution. »[56]. Benjamin MOREL, Docteur en science politique à l'Ecole Normale supérieure Paris-Saclay, Chargé d'enseignement en droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et à Science Po. Benoit VAILLOT, Professeur agrégé d'histoire et Doctorant en histoire à l'EHESS et à l'Institut Universitaire Européen [1] [Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale, rapport n° 912 fait au nom de la délégation aux collectivités de l'Assemblée nationale, 2018.](#) [2] [Michael Keating, State and Regional Nationalism: Territorial politics and the European state, Londres : Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988, p.VII.](#) [3] [Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, publié au Journal officiel du 11 mai 1991, page 6236](#) [4] [Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.](#) [5] [Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à](#)

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

[la protection de la montagne, largement remaniée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. \[6\] Voir sur cette question le rapport remis au Premier ministre Jean-Luc Marx, Mission Alsace Grand-Est, Rapport au Premier ministre, Strasbourg 15 juin 2018, p.39. \[7\] Emmanuel Macron, Discours prononcé à Quimper le 21 juin 2018. \[8\] Emmanuel Macron, Discours prononcé à Bastia le 7 février 2018. \[9\] Rune Dahl Fitjar, *The Rise of Regionalism*, London: Routledge, 2010. \[10\] Les régions en France furent souvent des créations du pouvoir royal pour contrecarrer les identités locales attachées aux seigneuries. Ces régions ont pourtant développé une identité propre. L'Alsace est ainsi une création de l'État royal à partir de Louis XIV, qui rassemble des confettis et des morceaux à l'ouest du Rhin, et les dote d'une unité qui peu à peu fait sens pour les populations. \[11\] La possibilité d'une action de la variable institutionnelle sur le vote régionaliste était bien entendue envisagée, mais jugée difficile à calculer. Rune Dahl Fitjar, *The Rise of Regionalism*, London: Routledge, 2010, p.44. \[12\] Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Londres : Routledge, 2010. \[13\] L'acquisition par la collectivité européenne d'Alsace de compétences en matière d'enseignement des dialectes alsaciens et de la langue allemande entre bien dans cette logique, tout comme le souhait des nationalistes corses de rendre obligatoire l'apprentissage du corse sur une île où seulement une minorité le parle. \[14\] Ce type de théorie entre dans le cadre plus large d'un renouveau de la pensée libérale anglo-saxonne sur la période. Ce moment intellectuel donnera aussi naissance à la théorie des accommodements raisonnables. \[15\] Lieven De Winter «In Memoriam the Volksunie 1954-2001: Death by Overdose of Success?» dans L. De Winter, M. Gomez-Reino et P. Lynch \(dir.\) *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Vol. II, Barcelone: ICPS, 2006, pp.11-46. ; Margaret Levi et Michael Hechter, « A Rational Choice Approach to the Rise and Decline of Ethnoregional Political Parties » dans : A. Tiryakian et R. Rogowski \(dir.\) *New Nationalism of the Developed West*. Boston, MA: Allen & Unwin, 1985, pp.128-146; Joseph, Jr., Rudolph et Robert Thompson, «Ethnoterritorial Movements and the Policy Process: Accommodating Nationalist Demands in the Developed World», *Comparative Politics*, n ° 15, 1985, pp.291-311. \[16\] Dawn Brancati, «The Origins and Strengths of Regional Parties», *British Journal of Political Science* n ° 38, vol.1, 2008, pp. 135-159. \[17\] Emanuele Massetti et Arjan H Schakel, «Decentralisation Reforms and Regionalist Parties' Strength: Accommodation, Empowerment or Both?», *Political Studies*, 2017, n ° 65, vol.2, pp.432-451. \[18\] André Lecours, «Ethnonationalism in the West: A Theoretical Exploration», *Nationalism & Ethnic Politics*, vol. 6, n ° 1, 2000, pp. 103-124; André Lecours, «Political Institutions, Elites, and Territorial identity Formation in Belgium», *National identities*, vol. 3, no.1, 2001, pp. 51-68; Anssi Paasi,, «The institutionalisation of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity», *Fennia*](#)

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

[vol.164 n ° 1, 1986, pp. 105-146; Anssi Paasi, «Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life», *Environment and Planning*, vol. 23, 1991, pp.239-256; Anssi Paasi, *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish, Russian Border*, Chichester: John Wiley & Sons, 1996. \[19\] Gertjan Dijkink et Virginie Mamadouh, « Identity and Legitimacy in the Amsterdam Region », dans S. Musterd et W. Salet, \(dir.\), *Amsterdam Human Capital*, Amsterdam : Amsterdam University Press, 2003, pp.331-358. \[20\] Frans Schrijver, *Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, pp. 185-187. \[21\] André Lecours, «Ethnonationalism in the West: A Theoretical Exploration», *Nationalism & Ethnic Politics*, vol. 6, n ° 1, 2000, pp. 103-124; André Lecours, «Political Institutions, Elites, and Territorial identity Formation in Belgium», *National identities*, vol. 3, no.1, 2001, pp. 51-68. \[22\] Bonnie Meguid, «Bringing Government Back to the People? The Impact of Political Decentralization on Voter Engagement in Western Europe ». Papier présenté à l'association des études européennes à Montréal, mai 2007 :](#)

www.pdf.semanticscholar.org/869c/dea185ae950b4e543d5da53d7e21af4cd260.pdf [23] [Ce renforcement local donne également une visibilité nationale et représente un moyen d'action dans le champ politique central. Ainsi, les partis régionalistes se renforcent en élargissant leur public. L'accès aux grands médias nationaux garantit notamment à leurs idées une plus large publicité que la presse locale. \[24\] Anwen Elias et Filippo Tronconi, «From protest to power: Autonomist parties in government», *Party Politics*, n ° 17, vol.4, 2011, pp. 505-524. \[25\] Stein Rokkan, et Derek W. Urwin. *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*. London: Sage, 1983. \[26\] Emanuele Massetti et Arjan H Schakel, «Decentralisation Reforms and Regionalist Parties' Strength: Accommodation, Empowerment or Both?», *Political Studies*, 2017, n ° 65, vol.2, pp.432-451. \[27\] Eve Hepburn et Klaus Detterbeck, «Federalism, regionalism and the dynamics of party politics» dans *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Londres: Routledge, 2013, p. 83. \[28\] Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, p.87. \[29\] Pierre Bourdieu, « L'identité et la représentation, éléments pour une réflexion critique de l'idée de région » *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.35, 1980, pp.63-72. \[30\] Ibid. p.65 \[31\] Le modèle de Massetti et Schakel est imparfait. Il fonctionne en Flandre ou en Catalogne, mais plus imparfaitement en Padanie ou en Écosse. La substitution est ainsi imparfaite dans ces deux territoires. Dans le premier cas, les *Tories* ont maintenu leur domination sur la droite, dans le second cas le Parti démocrate reste le principal opposant à la Ligue. Toutefois l'hégémonie du *Scottish national party* et du parti de Matteo Salvini laisse peu de place à une diversification semble ardue. Dans tous les cas, le modèle fournit un bon instrument prédictif de l'évolution du système partisan. \[32\] Voir notamment Wallace Oates, *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace, 1972. \[33\] Pour un résumé de ces doctrines, John Agnew. "The new regionalism and the politics of the regional](#)

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

question", in John Loughlin, John Kincaid et Wilfried Swenden, *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* Routledge, London, Taylor and Francis, 2013, p.130-140. [34] Norman Gemmell, Richard Kneller, Ismael Sanz, «Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization», *Economic Inquiry*, 51/4, 2013, pp. 1915-1931 Andres Rodriguez-Pose, Roberto Ezcurra, «Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries», *Journal of Economic Geography*, 11/5, pp.619-643; Hamid Davoodi and Heng-Fu Zou, «Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study », *Journal of Urban Economics* », 43, 1998, pp.244-257 ; Danyang Xie, Heng-Fu Zou et Hamid Davoodi, « Fiscal decentralization and economic growth in the United States », *Journal of Urban Economics*, 36, 1999, pp.228-239. [35] Agnese Sacchi, Simone Salotti, « The effects of fiscal decentralization on household income inequality: some empirical evidence », *Spatial Economic Analysis*, 9/2, 2014, pp.202-222. [36] Tarkan Cavusoglu, Oguzhan Dincer, « Does Decentralization Reduce Income Inequality ? Only in Rich States», *Southern Economic Journal*, 82/1, 2015, pp. 285-306 : Le contre-exemple allemand est ainsi à considérer au regard de trois facteurs : richesse des Lands de l'Ouest ; politique de forte redistribution vis à vis de l'Est ; délocalisation internes dans le cadre d'un État où les inégalités régionales issues de la guerre froide conduisent à des écart originaux importants. [37] Sibylle Stossbergi, David Bartolini, Hansjörg Blöchliger, « Fiscal decentralisation and income inequality », *OECD Economics Department Working Papers*, 1331, 2016. [38] Pablo Beramendi, « Political Institutions and Income Inequality : The Case of Decentralization », *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper*, 2003. [39] Rémy Prud'homme, « The dangers of decentralization », *The World Bank research observer*, 10/2, 1995, pp. 201-220. [40] Mathieu Darnaud, *la revitalisation de l'échelon communal*, rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat, n° 110, 2018, p.32-33. [41] Caroline-Antonia Goerl ; Mike Seiferling, « Income Inequality, Fiscal Decentralization and Transfer Dependency ». *International Monetary Fund Working Paper* 14/64, 2014 ; Cristian Sepulveda, Jorge Martinez-Vazquez, *The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality. Environment and Planning C: Government and Policy*, 29/2 2011, pp. 321-343. [42] David Robert Agrawal, Dirk Foremny, « Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes From Spanish Reforms », *CESifo Working Paper Series*, n°7027, 2018. [43] Anna Cento Bull, « The Lega Nord and fiscal federalism: functional or postfunctional ? », *Modern Italy* 16/4, 2011, pp. 437-447 [44] Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, *Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale*, rapport n° 912 fait au nom de la délégation aux collectivités de l'Assemblée nationale, 2018. p.33-34. [45] Frans Schrijver, *Regionalism after regionalisation : Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam : Amsterdam University Press , 2006, pp. 185-187. [46] Jean-François Chanut, Mona Ozouf (dir.), *L'École républicaine et les petites patries*, Paris : Aubier, coll.Aubier histoires, 1996. [47] Frans

Le droit à la différenciation : les dangers d'une décentralisation asymétrique

[Schrijver, *Regionalism after regionalisation : Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam : Amsterdam University Press , 2006, p. 29-31 ; Yves Mény, « The Political Dynamics of Regionalism: Italy, France, Spain », dans R. Morgan \(dir.\) *Regionalism in European Politics*, Londres: Policy Studies Institute, 1986, p.10. \[48\] Voir sur cette question : Michael Keating, « What's Wrong with Asymmetrical Government ? » dans H. Elcockk et M. Keating \(dir.\) *Remaking the Union: Devolution and British Politics in the 1990s*, London: Cass, 1998, pp. 195-218. \[49\] Arendt Lijphart, « Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions ». dans J.M. Esman \(dir.\), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca : Cornell University Press,1979, pp. 53-54 ; Frans Schrijver, *Regionalism after regionalisation : Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam : Amsterdam University Press , 2006, p.64 ; Luis Moreno, *The federalization of Spain*, London: Frank Cass, 2001. \[50\] Lori Thorlakson, « Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations », *Party Politics*, n°15, vol.2, 2009, pp.157-177. \[51\] Conseil d'État, *avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice des compétences*, n° 393651, 7 décembre 2017. \[52\] Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, *Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale*, rapport n° 912 fait au nom de la délégation aux collectivités de l'Assemblée nationale, 2018. \[53\] David Robert Agrawal, Dirk Foremny, « Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes From Spanish Reforms », *CESifo Working Paper Series*, n°7027, 2018. \[54\] António Casimiro Ferreira, *La société d'austérité. L'avènement du droit d'exception*, Paris : LGDJ, coll. « Droit et société », 2017, p.41. \[55\] Voir sur cette question les débats sur la suppression de l'enquête publique à propos des autorisations environnementales expérimentées en Bretagne et Hauts-de-France. \[56\] Club Marc Bloch, *Citoyen ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, Paris : L'harmattan, coll. « Logiques Juridiques », 2018, p.63.](#)

1. 
2. 