démocratieS
le média critique de la participation

Construire une subsidiarité ascendante ?

Raul Magni-Berton
Professeur de sciences politiques à l'Université catholique de Lille

En France, les communes devraient pouvoir s'arroger ou déléguer des compétences à l'échelon supérieur en fonction de ce qu'elles jugent le plus efficace. Cela permettrait de penser « *un renouveau municipaliste dans un État unitaire* » selon Raul Magni-Berton, qui prône ainsi une subsidiarité ascendante.

Quand, avec mon collègue Ismaël Benslimane, nous avons écrit le livre *Libérons nos communes* nous partions d'un double malaise. D'un côté, le sentiment que la démocratie se vide de sa substance à mesure que les décisions s'éloignent des citoyens. De l'autre, l'impression que les réponses souvent apportées à ce constat - et notamment les approches municipalistes - manquent leur cible, tant elles promettent des propositions éloignées du fonctionnement de nos systèmes politiques contemporains.

La solution résiderait donc, selon nous, dans le principe de subsidiarité, déjà inscrit dans le droit français et européen, mais interprété ici de façon ascendante. Cette interprétation permettrait de confier aux communes le droit de transférer ou d'obtenir des compétences, de façon à reproduire les effets démocratiques d'un municipalisme ambitieux – qui permet aux communes de d'autogouverner librement - sans bouleverser nos institutions. Cette transformation pourrait être progressive, expérimentale, réversible et compatible avec l'État-nation, la Constitution française et le projet européen.

Les communes, souveraines ?

La pensée municipaliste s'est historiquement structurée autour d'une notion centrale : celle de souveraineté municipale . Si la municipalité est le cœur de la vie politique, alors elle doit aussi reposer sur une souveraineté propre, entendue comme la capacité de décider quelles compétences doivent être exercées par quelles entités politiques . Les structures politiques supra-locales, les confédérations de communes, doivent procéder d'une délégation ascendante de compétences consentie par des communautés politiquement souveraines.

Cette conception se heurte cependant à l'architecture juridique des États unitaires contemporains. Dans un État comme la France, la souveraineté est constitutionnellement indivisible et attribuée à l'État. Les collectivités territoriales, y compris les communes, ne sont pas des sujets souverains ; elles sont juridiquement dérivées, créées et organisées par la loi. Leur autonomie est subordonnée à une autorité supérieure. Dès lors, toute tentative de transposer directement l'idéal de souveraineté municipale apparaît, soit comme une remise en cause de l'ordre constitutionnel, soit comme une posture utopiste sans portée institutionnelle.

C'est précisément à cet endroit que la notion de subsidiarité ascendante permet de sortir de ce dilemme. Le principe de subsidiarité peut être formulé de la manière suivante : une compétence doit être exercée par l'échelon territorial le plus proche des citoyens dès lors que cet échelon est au moins aussi efficace que les échelons supérieurs. La proximité n'est pas ici un critère absolu, mais un critère conditionnel, subordonné à l'efficacité de l'action publique.

Ce principe est explicitement inscrit dans les traités européens, notamment à l'alinéa 3 de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, ainsi que dans la Constitution française à l'article 72-1, selon lequel les collectivités territoriales « *ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Cette formulation est particulièrement forte : elle ne limite pas *a priori* le champ des compétences concernées et elle reconnaît aux collectivités territoriales une vocation générale à décider, fondée sur un critère d'efficacité.

Qui est chargé d'évaluer l'efficacité ?

Le cœur du problème n'est pas tant l'existence de ce principe que son mode d'application. Le principe de subsidiarité est structurellement incomplet tant qu'il ne précise pas qui est chargé d'évaluer l'efficacité relative des différents échelons territoriaux. Cette question est décisive car elle conditionne la dynamique politique

produite par la subsidiarité.

Dans une conception descendante de la subsidiarité, l'évaluation de l'efficacité est effectuée par l'échelon supérieur. C'est l'État central ou, dans le cas de l'Union européenne, les institutions européennes, qui jugent si une politique serait mieux mise en œuvre à un niveau inférieur. Les collectivités territoriales peuvent être consultées, mais elles ne disposent pas d'un droit propre à trancher cette question. La subsidiarité descendante est ainsi parfaitement compatible avec une centralisation du pouvoir, puisqu'elle laisse à l'échelon supérieur le monopole de l'interprétation du critère d'efficacité. C'est ce qu'il se passe en France.

La subsidiarité ascendante, en revanche, repose sur une inversion de ce mécanisme. Elle consiste à reconnaître aux collectivités territoriales - et en particulier aux communes - le droit d'évaluer elles-mêmes quel est l'échelon territorial le plus efficace pour exercer une compétence donnée. D'un point de vue juridique, il est essentiel de souligner que ce droit est minimal : les communes ne se voient pas attribuer une compétence matérielle supplémentaire mais une compétence procédurale, celle d'évaluer l'efficacité d'un échelon territorial dans l'exercice de chaque compétence.

Le droit d'évaluer l'échelon le plus compétent pour chaque politique publique, articulé au principe de subsidiarité qui alloue chaque compétence à l'échelon territorial le plus efficace, équivaut au pouvoir de décider qui exerce chaque compétence. C'est le pouvoir du souverain au sens du droit public classique.

Dès lors que les communes sont reconnues comme légitimes pour juger de l'efficacité relative des différents niveaux de gouvernement, elles deviennent les actrices centrales de la structuration de l'ordre politique. Les échelons supérieurs - intercommunalités, régions, État, voire Union européenne - ne tirent plus seulement leur légitimité d'une supériorité hiérarchique légale, mais de leur capacité démontrée à produire des politiques plus efficaces lorsque les communes choisissent de leur déléguer certaines compétences.

La subsidiarité ascendante ne supprime pas la souveraineté étatique

Il reste cependant essentiel de souligner que la souveraineté, au sens strict, demeure conceptuellement plus large que la subsidiarité. La souveraineté ne décide pas seulement du niveau territorial pertinent pour l'action publique ; elle décide également de l'architecture institutionnelle elle-même, des procédures de décision, ainsi que de l'existence ou non du principe de subsidiarité. En d'autres termes, la souveraineté inclut le pouvoir de décider si la subsidiarité doit être ascendante, descendante ou inexistante.

La subsidiarité ascendante ne supprime donc pas la souveraineté étatique. C'est l'État souverain qui décide, par un choix législatif, d'organiser l'exercice du pouvoir selon une logique ascendante. Mais une fois ce choix opéré, la dynamique politique qui en résulte reproduit très largement les effets démocratiques du municipalisme fondé sur la souveraineté communale.

Comment rendre ascendante la subsidiarité française ?

Si la subsidiarité ascendante constitue un cadre conceptuel puissant pour penser un renouveau municipaliste dans un État unitaire, encore faut-il en examiner les conditions de mise en œuvre. La transformation requise n'implique ni réforme constitutionnelle lourde, ni refonte globale des institutions, ni rupture avec l'architecture juridique existante. La subsidiarité ascendante peut être introduite dans le droit français par une modification législative ciblée, s'appuyant sur des principes déjà constitutionnellement consacrés et notamment sur le droit à l'expérimentation, reconnu aux collectivités territoriales.

Le droit à l'expérimentation (art. 72-4) est déjà inscrit dans la Constitution française depuis la révision de 2003. L'idée centrale serait alors de faire du droit à l'expérimentation le vecteur principal de la subsidiarité ascendante. Concrètement, il s'agirait d'introduire dans la loi une disposition permettant à une commune - ou à un groupe de communes - de choisir d'exercer, à titre expérimental, une compétence normalement exercée par un échelon supérieur au motif qu'elle estime pouvoir la mettre en œuvre de manière plus efficace. L'État conserverait un rôle de contrôle juridictionnel et constitutionnel, notamment pour vérifier le respect des droits fondamentaux et de l'égalité devant la loi, mais il ne serait plus l'unique juge de l'opportunité du transfert.

Concrètement, cela peut se faire par la modification d'une simple loi ordinaire. Pour l'essentiel, il suffirait même de modifier deux mots dans les alinéas 1 et 2 de l'article 1 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 (voir encadré ci-après).

Pour un municipalisme réaliste

Les débats sur le municipalisme oscillent souvent entre deux pôles également insatisfaisants. D'un côté, un municipalisme radical, volontiers inspiré par des expériences historiques de cités souveraines et par des idéaux démocratiques, qui vise à subvertir les contraintes juridiques, institutionnelles et politiques des États modernes. De l'autre, un municipalisme affaibli, réduit à une décentralisation administrative marginale, largement subordonnée à l'État central et incapable de produire les effets démocratiques et économiques que ses défenseurs lui prêtent. L'analyse développée dans notre ouvrage propose une voie intermédiaire : un municipalisme réaliste, ambitieux dans ses objectifs mais modeste dans ses moyens.

L'argument central repose sur une intuition simple : les institutions politiques contemporaines ne sont pas des blocs monolithiques, imperméables à toute transformation interne. Elles comportent des principes, des procédures et des marges d'interprétation qui peuvent être mobilisés pour produire des évolutions profondes sans rupture brutale. Le principe de subsidiarité constitue précisément l'une de ces clés institutionnelles, il recèle un potentiel transformateur largement inexploité.

Réforme qui pourrait introduire la subsidiarité ascendante en France

Article 1 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 actuel	Proposition de modification
Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État **peut** déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Elles **ne peuvent** habiliter les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.	Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État **doit** déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Elles **peuvent** habiliter les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.

[1] Benslimane I. et Magni-Berton R. *Libérons nos communes. Pour une défense de la subsidiarité ascendante. Presses universitaires de France, 2024* puf.com.

[2] Sur le municipalisme ou communalisme, voir Sauvêtre P. et Van Outryve S. *Communalisme.* In DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation, 2022 dicopart.fr.

[3] Pour une discussion critique, voir Cossart, P. et Sauvêtre, P. (2020). *Du municipalisme au communalisme.* Mouvements, 101(1), 142-152. cairn.info.

[4] C'est la définition du juriste allemand Georg Jellinek (1851-1911) de la souveraineté comme « compétence de la compétence ». Voir Jellinek, G., & Jellinek, W. (2013). Allgemeine Staatslehre: Manuldruck. Springer-Verlag.

Raul Magni-Berton

Raul Magni-Berton est professeur de sciences politiques au sein de l'Université catholique de Lille où il a créé la Chaire de recherche en démocratie directe comparée. Il est l'auteur d'une dizaine d'ouvrages dont "Libérons nos communes", co-écrit avec Ismaël Benslimane et publié aux Presses universitaires de France en 2024.