

Les enjeux de la commission Balladur

Le 22 octobre 2008, le président de la République a instauré un comité pour la réforme des collectivités locales. Le décret l'instituant, publié le lendemain, dispose en son article 1 que « ce comité est chargé d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile ». Son rapport doit être remis avant le 1^{er} mars 2009.

Sa présidence a été confiée à l'ancien premier ministre Edouard Balladur, qui a déjà pratiqué l'exercice, ayant présidé le comité de réforme des institutions dont les conclusions furent majoritairement reprises par la dernière modification de la Constitution. Les 14 autres membres du comité sont des parlementaires, des hauts fonctionnaires ou des universitaires renommés¹. On peut noter, parmi eux, la présence de l'ancien premier ministre Pierre Mauroy, père de l'acte I de la décentralisation et auteur d'un rapport récent sur le sujet.

I – Une réforme des administrations publiques locales nécessaires

L'organisation des collectivités locales n'a cessé de se complexifier au cours de la période récente. Initialement, la France disposait de deux niveaux de collectivités locales : la commune et le département. Quelques structures de coopération intercommunales ont également été créées pour permettre à des communes aux moyens financiers limités de se regrouper et de réaliser ainsi des projets ou des infrastructures ambitieuses pour leurs administrés.

Ce n'est que récemment, surtout après les mouvements de décentralisation de 1982 et de 2003, que de nouvelles entités locales sont apparues (régions et une multitude de formes de groupements de collectivités locales) et la tutelle de l'Etat a disparu. Cependant, ces créations et ce renforcement de la libre administration des collectivités locales ne se sont pas accompagnées d'un effort de rationalisation des structures, des compétences et des financements. Il en résulte une perte d'efficacité de l'action publique, une perte de repère pour le citoyen (1) et un coût croissant pour le contribuable (2).

1. La France se singularise en Europe par un nombre élevé de collectivités locales (26 régions, 100 départements et 36 678 communes). Les tentatives de fusions de communes se sont toujours soldées par des échecs. Pour y remédier, les gouvernements successifs ont renforcé le développement d'une forme d'intercommunalité : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)² dotés d'une fiscalité propre. Ces derniers gèrent des compétences transférées par les communes membres, qui ont fait le choix de se regrouper. Il existe au 1^{er} janvier 2008, 2 583 EPCI à fiscalité propre.

Cette accumulation de structures rend l'action de celles-ci peu lisible pour les citoyens. L'esprit des deux actes de décentralisation était de conférer autant que possible un « bloc de compétence » par échelon mais il n'a pas été respecté par les législateurs. Au contraire, la

¹ Les membres du comité sont M. Daniel Canepa, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris ; M. Jean-Claude Casanova, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politiques ; M. Jacques Julliard, historien ; M. Gérard Longuet, ancien ministre, sénateur ; Mme Elisabeth Lulin, inspectrice des finances, directrice générale de Paradigmes ; M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, sénateur ; M. Dominique Perben, ancien ministre, député ; M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat ; M. André Vallini, député ; M. Michel Verpeaux, professeur de droit public à l'université Paris-I (Panthéon-Sorbonne). Participent aux travaux du comité avec voix consultative : M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales ; M. Philippe Josse, directeur du budget ; Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale. Est nommé rapporteur général du comité : M. Hugues Hourdin, conseiller d'Etat.

² Il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines.

clause générale de compétence qui confère aux régions, départements et communes une liberté d'action sur les affaires les touchant a été renforcée. Le champ d'action de ces collectivités est donc beaucoup plus large que les compétences attribuées par la loi. Au bout du compte, l'usager en quête d'interlocuteur public clairement identifié s'y perd. L'efficacité de l'action publique également, par le nombre de financements croisés et l'enchevêtrement de services administratifs traitant de sujets identiques.

Cette confusion de compétences ne se pose pas pour les EPCI qui respectent le principe de spécialité des compétences. Leur champ d'action est limité à celles que les communes leur transfèrent. Ces compétences peuvent être très importantes. En revanche, elles souffrent d'un manque de légitimité démocratique. Ces EPCI sont gérés par des élus indirects, représentant les communes membres. Certains acteurs de ce débat critiquent également l'élection des conseillers généraux (le canton est jugé comme inadapté) et l'élection des conseillers régionaux (le scrutin de liste polarise trop le débat sur les partis).

2. Cette organisation ne semble pas de nature à favoriser la maîtrise des dépenses locales. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 200 Mds € en 2007, soit environ 20 % de l'ensemble des dépenses publiques. Depuis 25 ans, ces dépenses ont augmenté plus vite que la richesse nationale, soit une progression de 3,5 points de PIB. Les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales n'expliquent que la moitié de cette progression. Par ces dépenses, les collectivités locales réalisent aujourd'hui près de trois quarts des investissements publics. Mais l'essentiel de la hausse de ces dépenses provient de la masse salariale.

Une des raisons, démontrée dans un rapport de la Cour des comptes rendu en 2005, tient à l'absence d'économies d'échelle qui aurait dû résulter du renforcement de l'intercommunalité³.

Cette augmentation de dépenses ne se traduit pas pour autant par une augmentation des recettes. Celles-ci se partagent essentiellement entre l'impôt⁴ et les concours de l'Etat. Mais le dynamisme du rendement de ces deux sources diminue chaque année.

De surcroît la fiscalité locale s'est complexifiée. La taxe professionnelle, par exemple, qui s'avère défavorable à l'investissement des entreprises a subi de nombreuses réformes qui en ont alourdi le mécanisme. Sa cotisation a été régulièrement réduite pour les entreprises, des compensations sont désormais versées aux collectivités locales par l'Etat, celui-ci devenant ainsi progressivement le premier contribuable local. Les marges de manœuvre des collectivités se sont réduites. Une profonde réforme de cette taxe a été annoncée par le Président de la République.

Dans le même temps, depuis 2003, la Constitution prévoit que les ressources propres des collectivités doivent représenter une part déterminante des recettes totales. Or l'autonomie financière des collectivités locales reste dans les faits limitée. Cette question est devenue une source de conflits récurrents entre Etat et collectivités locales, un grand nombre desquelles reprochent à l'Etat d'avoir transféré nombre de ses compétences sans l'intégralité du financement correspondant.

³ Entre 2000 et 2006, les effectifs des EPCI ont augmenté de 64 %, tandis que ceux des communes ont continué à croître de 3 %, alors même que ni les uns ni les autres n'ont été concernés par des transferts de compétences.

⁴ Les produits de la fiscalité locale sont composés à hauteur de deux tiers par les 4 taxes directes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle). Leur dynamique est proche de celle du PIB.

II – Une diversité de solutions à trancher

Les collectivités territoriales touchent le quotidien des Français. Les territoires locaux sont une composante de leur identité. Réformer leur gouvernance constitue un défi tant le sujet reste passionnel. Cependant, de nombreux rapports et de nombreuses résolutions d'associations d'élus locaux permettent déjà d'envisager quelques solutions consensuelles.

Par exemple, sur le thème des financements des collectivités, des pistes de propositions ont déjà été formulées : la spécialisation de la fiscalité directe locale par échelon de collectivités locales, la réglementation des financements croisés (qui implique de désigner une collectivité chef de file par compétence), le renforcement de la péréquation⁵ entre collectivités locales organisées par l'Etat et la révision des bases d'imposition de la fiscalité directe locale⁶.

Une autre certitude concerne la fin du « jardin à la française ». De tradition républicaine, issue de la philosophie jacobine, l'uniformité du statut des collectivités locales primait sur toute réflexion. Désormais, le comité devra prendre en compte les spécificités locales. Différents statuts de collectivités peuvent être envisagés en fonction des exigences propres à telle ou telle portion du territoire national.

Ainsi, la loi dite PLM du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale a introduit un statut particulier pour les trois plus grandes villes de France. En 2003, le statut de la Corse et de certaines collectivités d'outre-mer ont également évolué en ce sens. La réforme constitutionnelle de 2003 permet aussi aux collectivités territoriales de réaliser des expérimentations qui ont permis à certaines de se rapprocher.

Ainsi la question de l'Ile-de-France, dont le préfet de région est membre du comité, et particulièrement celle de la création d'une nouvelle structure dite « Grand Paris » recevra un nouvel élan.

Dans le même esprit, la création d'outils de gestion allant de pair avec l'importance démographique et la nécessité d'un développement économique à l'échelle européenne, propres à des « villes agglomérations ».

Pour mener à bien ces réflexions, « le comité peut entendre ou consulter toute personne de son choix ». Un travail de lobby extérieur voit le jour sous l'impulsion d'acteurs concernés par cette réforme, qui voudraient que leurs propositions soient retenues.

Ce rapport devrait aboutir au dépôt d'un projet de loi au printemps 2009.

⁵ C'est-à-dire le partage de richesses entre collectivités territoriales.

⁶ La valeur locative cadastrale sur laquelle sont assises la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière (TF) n'a pas été révisée depuis 1970. Depuis, deux projets de réforme consistant à instaurer une taxe départementale sur le revenu et à réviser les bases locatives, ont échoué. L'un comme l'autre entraînaient des transferts de charges entre contribuables.