

Rapports, projets, débats sur la réforme institutionnelle.

Le rapport du premier comité Balladur (29 octobre 2007)

Le « *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République* », dit « *Comité Balladur* », a remis 77 propositions. Elles concernent les rôles respectifs du Président de la République et du gouvernement, le fonctionnement du Parlement, quelques droits nouveaux pour les citoyens à l'égard des instances nationales, le Conseil Supérieur de la Magistrature et le Conseil Constitutionnel. Les travaux du Comité ne touchent donc pas directement les questions locales.

Le rapport Lambert (7 décembre 2007).

Alain Lambert, sénateur UMP de l'Orne a été chargé, par François Fillon, d'un rapport sur « *les relations entre l'Etat et les collectivités locales* ». Ce rapport s'inscrit dans la démarche de « *Révision Générale des Politiques Publiques* » (RGPP). Il est issu d'un groupe de travail rassemblant les principales associations d'élus locaux, les principaux directeurs de l'administration centrale et des personnalités qualifiées. Toutes les associations d'élus ont regretté la brièveté du travail de la commission : un mois.

Voici les principales dispositions qu'il contient.

1. Il faut clarifier encore mieux les compétences dans un certain nombre de domaines où elles sont déjà assez bien identifiées : solidarité et action sociale, formation professionnelle, action économique et développement des entreprises, éducation, aménagement des territoires (exemple : le regroupement des lycées et des collèges sous une seule autorité, soit les régions, soit, de préférence, les départements). Ce sont des ajustements nécessaires, mais qui ne devraient pas poser de gros problèmes politiques.

2. Proposition beaucoup plus conflictuelle : confier aux départements et aux régions des « compétences spéciales », à la place de « *la clause générale de compétence* ». En y assortissant la notion de « chef de file », le co-pilotage et le co-financement entre les différents niveaux cesseraient d'être facultatifs et contractuels et deviendraient une obligation. Immédiatement, l'Assemblée des Départements de France (ADF) a fait connaître sa farouche opposition à cette disposition et « *son attachement à la clause générale de compétence qui permet aux départements d'agir librement pour les solidarités territoriales, en véritables aménageurs du territoire, engagés dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux réalités locales* ». Ce n'est qu'un aspect de la grande offensive actuelle des départementalistes. L'ADF suggère la création d'une « *Conférence territoriale* » périodique qui réunirait les collectivités et leur permettrait d'harmoniser leurs interventions.

3. Il faut alléger les contraintes normatives. C'est l'Association des Maires de France (AMF) qui plaide le plus fort en faveur « *d'une révision générale des normes obligatoires* ». Le rapport propose la création d'une « *commission consultative d'évaluation des moyens* », au sein de l'actuel Comité des finances locales. « *Les collectivités pourraient bénéficier de l'évaluation préalable de tous les textes réglementaires, avant leur publication* ».

4. Comme une partie croissante de la législation et plus encore de la réglementation sont d'origine communautaire, le rapport demande que les collectivités locales soient associées au Secrétariat général aux affaires européennes et à la représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne.

5. Le bruit avait couru, à l'époque, que l'Etat envisageait d'encadrer impérativement les dépenses des collectivités locales et surtout l'augmentation des dépenses d'une année sur l'autre. Le rapport note la forte opposition des élus à cette idée : il ne doit pas y avoir même

« de normes indicatives des dépenses ». « Le principe d'un objectif chiffré d'évolution des dépenses, même indicatif, est rejeté ». Le rapport fait état de l'analyse des élus : ceux-ci déplorent le poids croissant des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités, sous forme de compensation des exonérations fiscales. Cette dérive n'est guère compatible avec l'autonomie fiscale des collectivités. La pression fiscale des impôts locaux n'est pas due à l'irresponsabilité des élus, mais au transfert par l'Etat de compétences coûteuses et mal compensées (ce que l'ADF appelle « *la pratique des transferts non négociés et non financés* »), ainsi qu'aux nouvelles normes et réglementations décidées par l'Etat et payées localement. Enfin le rapport reconnaît que « *la structure actuelle des relations financières Etat-collectivités locales ne favorise pas la maîtrise de la dépense locale* ». L'objectif de cette maîtrise est partagé par tous et les élus souhaitent y être plus étroitement associés. C'est un euphémisme pour dire qu'on ne l'atteindra pas sans refonte totale et concertée du système de la fiscalité. Selon l'AMF, il convient de commencer par « *la maîtrise par l'Etat des charges directes ou indirectes qu'il impose aux collectivités* ».

6. Cependant, le rapport énumère une série d'outils qui devraient permettre de mieux maîtriser la dépense publique : la mutualisation des services entre différentes collectivités de même niveau ou de niveaux différents (notamment entre les communes et leurs intercommunalités), l'établissement de coûts standard, la lisibilité des informations financières... Selon l'AMF, l'amélioration de la mutualisation « *passer par une rationalisation de la carte de l'intercommunalité, obtenue par la liberté d'organisation des élus qui agiront à leur rythme, et non par l'autorité de l'Etat qui imposerait de courts délais* » (On connaît la volonté étatique de parfaire la carte intercommunale d'ici 2011. On a aussi parlé d'une reprise à l'encouragement à la fusion des communes, et même d'une disparition des syndicats intégrés d'office aux communautés).

7. « *La répartition de tous les concours financiers doit tendre vers plus de péréquation* ». Le rapport note avec satisfaction « *le rôle de plus en plus péréquateur assuré par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), vis-à-vis des communes* ». La péréquation assurée par l'Etat doit prioritairement passer par la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF) Intercommunale, avec un freinage relatif de la DGF communale. L'AMF est mitigée à propos de cette proposition : « *L'expérimentation de la DGF territoriale peut constituer un moyen de réaliser des économies d'échelle, mais à la condition qu'elle recueille l'accord de l'ensemble des communes concernées* ».

8. Le rapport se prononce en faveur de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, dès 2014, en même temps que les conseillers municipaux. Seule l'Assemblée des Communautés Urbaines de France (ACUF) approuve. L'AMF reprend ses positions traditionnelles. « *La modification du mode d'élection des délégués communautaires ne nous semble pas de nature à améliorer le fonctionnement de l'intercommunalité* ». Il en est de même de « *l'abandon des règles d'unanimité encadrant les décisions essentielles des EPCI, proposition que l'AMF rejette* ».

Le rapport Attali (23 janvier 2008)

Il s'agit du rapport de conclusion de la « *commission pour la libération de la croissance française* ». Il comporte 316 propositions, mais la réforme institutionnelle locale n'y est que marginale : 10 propositions dans le chapitre 3 (« *Clarifier et accroître l'efficacité de la décentralisation* »), de la troisième partie (« *Une nouvelle gouvernance* ») :

1. Renforcer les régions au détriment des départements.
2. Transformer les intercommunalités des grosses agglomérations (à partir de 60000 habitants), en les faisant passer d'un statut d'EPCI (communautés d'agglomération et urbaines) à un statut de collectivité de plein exercice, reconnu par la Constitution. Les

présidents et les conseillers de communautés d'agglomération ainsi redéfinies seront élus au suffrage universel direct. Les dotations de l'Etat, majorées pour les agglomérations, seront directement et intégralement versées à ces « *communautés d'agglomération renforcées* », à charge pour elles de les redistribuer aux communes et aux intercommunalités de base.

3. « Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental ». (« *les communautés d'agglomération renforcées attireront à elles des compétences actuellement exercées par les départements, et l'on constatera alors l'inutilité du département* ») On sait que c'est la disposition qui a fait le plus de bruit. Nicolas Sarkozy a fait savoir immédiatement qu'il rejetait cette proposition, ainsi que l'élection des présidents de communauté au suffrage direct.

4. « Clarifier les prérogatives de chaque collectivité publique ». L'enchevêtrement provoque des surcoûts. Il est donc nécessaire « *de supprimer, ou à défaut de réduire, les compétences partagées, en déterminant pour chacune d'elle un chef de file* ». Il est important de vérifier que lorsqu'une collectivité perd une compétence, elle perd aussi les fonctionnaires qui vont avec !

5. Maintenir la DGF, mais la moduler « en fonction des résultats des intercommunalités ». Le rapport ne dit pas comment.

6. Inciter les électeurs à mieux contrôler les dépenses des collectivités locales (meilleure information, comparaisons chiffrées avec des collectivités comparables).

7. « Définir un objectif de croissance pour les dépenses des collectivités territoriales ». Nous avons vu, à propos du rapport Lambert, que les élus unanimes rejetaient fortement cette idée.

8. « Développer des indicateurs de performance des services publics locaux », à partir de méthodes utilisées dans plusieurs pays européens.

9. « Etablir et rendre publics des coûts standard moyens, par type de collectivité locale et par fonction, pour mettre en évidence les gaspillages ».

10. « Désindexer l'ensemble des dotations de l'Etat pour en assurer une maîtrise et une allocation plus efficace ».

Toutes ces dernières propositions prennent les élus à rebrousse poils.

La proposition de loi Bignon-Mancel (7 février 2008).

Jérôme Bignon est député UMP de la Somme. Jean-François Marcel est député UMP de l'Oise. Leur proposition de loi a été soutenue par Charles Pasqua, sénateur. Ce « *ballon d'essai* » a le mérite de l'originalité. Il s'agit :

1. de créer des « conseillers territoriaux » qui siègeront tour à tour comme conseillers généraux et comme conseillers régionaux. Les deux corps antérieurs seraient donc supprimés. L'élection des conseillers régionaux n'aurait plus lieu à dater du renouvellement des conseillers généraux devenus conseillers territoriaux en 2011. À titre transitoire, la durée des mandats de ces conseillers territoriaux, élus en 2011 ne serait que de trois ans, afin qu'un renouvellement de l'ensemble des conseillers territoriaux ait lieu, en une seule fois, et pour cinq ans, simultanément aux élections municipales, en 2014 ;

2. de garder le canton, comme circonscription d'élection des conseillers territoriaux ruraux, et de créer des circonscriptions dans les territoires « strictement urbains » de plus de 30000 habitants, dans lesquelles les conseillers territoriaux seraient élus au scrutin proportionnel de liste. La proposition reprend ainsi une opinion exprimée depuis longtemps, selon laquelle les cantons ont encore une signification dans l'espace rural, mais ne représentent plus grand chose dans l'espace urbain.

L'exposé des motifs souligne que « *l'utilité du couple département-région est de moins en moins évidente* ». Comme il est politiquement impossible de faire disparaître l'un

des deux niveaux, l'astuce consiste à les faire gouverner par une Assemblée unique, un peu à la manière dont le Conseil de Paris gère à la fois la commune de Paris et le département de Paris, étant tour à tour Conseil municipal et Conseil général. On comprend la finalité du projet des deux auteurs qui se veulent des gaullistes durs et purs, et par conséquent des défenseurs du scrutin majoritaire et des pourfendeurs de la chéminerie des scrutins proportionnels. Par un savant « *charcutage* » (Pasqua sait faire), les conseillers territoriaux ruraux l'emporteront sur les conseillers territoriaux urbains et la droite pourra récupérer les régions. En procédant à « *une harmonisation des politiques et à une unification des administrations* », les nouvelles Assemblées Territoriales réaliseront des économies considérables. « *Les procédures imbriquées, les financements croisés, les augmentations de fiscalité, les recrutements de personnels, les cloisonnements, les concurrences injustifiées* » connaîtront une « *clarification et une simplification* », « *réclamées par tous* ».

Le rapport Warsmann (8 septembre 2008).

Jean-Luc Warsmann est député UMP des Ardennes et président de la commission des lois de l'Assemblée Nationale. Son rapport porte sur « *la modernisation des institutions locales de la République* ». Livrons-nous à une rapide analyse de contenu.

1. Le rapport se propose « d'interdire les financements multiples ». « *Un seul niveau de collectivité pourrait, à l'avenir, participer à un projet conduit par une autre collectivité* ».

2. Le choix entre la compétence générale (singulier) et les compétences spécialisées (pluriel) n'apparaît pas clairement quand le rapport dit qu'il faut « *attribuer 80 % des compétences à un seul niveau de collectivité* ». Les régionalistes s'inquiètent particulièrement, car la disparition de la clause de compétence générale et la spécialisation des collectivités pourrait remettre en cause la vocation de l'institution régionale à représenter et à gérer l'ensemble de son territoire, et la cantonner dans un rôle de pure gestion de compétences d'attribution.

3 Par contre, le rapport ouvre « la possibilité pour une collectivité de déléguer tout ou partie de ses compétences à une autre ». Par le jeu d'une « *subsidiarité ascendante* » les départements pourraient ainsi déléguer à la région des compétences qu'ils reconnaissent ne pas pouvoir traiter correctement à leur échelle.

4. Le rapport se donne comme objectif « de diminuer substantiellement le nombre de régions », mais privilégie pour ce faire l'initiative locale. Il faut simplifier la procédure de regroupement des régions et l'inciter financièrement. Au regard du passé, il n'est pas sûr que ce point ne soit pas qu'un vœu pieux. On a évoqué la fusion possible de deux Normandie, la fusion Pays-de-la-Loire et Poitou-Charente ou Pays-de-la-Loire-Centre, le rapprochement Auvergne et Limousin, mais les choses semblent loin d'être mûres.

5. Le rapport envisage la possibilité pour une région d'absorber un ou plusieurs départements contigus. « *L'objectif est de faire disparaître certaines régions trop petites dont les départements seraient intégrés à leurs voisines* ». Des incitations budgétaires pourraient faciliter ce mouvement. Par ce biais, par exemple, la Bretagne pourrait-elle récupérer son cinquième département (la Loire-Atlantique) et même la Mayenne (il en a été question, il y a quelques années) ? ; la Picardie pourrait-elle disparaître, ses départements étant absorbés par la Normandie, l'Ile-de-France et le Nord-Pas-de-Calais ? Rien n'est moins sûr.

6. Dans le droit fil du rapport Attali, le rapport Warsmann préconise « la disparition progressive du département ». L'absorption par la région rencontrerait moins de résistances que la suppression pure et simple. Intégré, « *le département pourrait survivre, comme déclinaison locale de l'action régionale* ».

7. Dans tous les cas de changement de découpage ou de disparition de structures, le rapport demande que soit organisé un référendum local auprès de la population.

8. La mise en place d'une « *grande région* » entraînerait une modification de la loi électorale. Le rapport préconise « *un scrutin proportionnel pour les zones urbaines et un scrutin majoritaire pour les zones rurales* », sans plus de précision.

9. Les suggestions qui précèdent posent un difficile problème de différenciation institutionnelle, liée au choix de l'initiative locale. Tandis que certaines portions du territoire national auraient déjà leurs « *grandes régions* », d'autres en resteraient au système ancien. Quelle serait la durée de la période de transition ?

10. Le rapport préconise « *la fusion des EPCI ruraux trop petits, afin d'en faire des entités plus solides* ». Cette voie est plus réaliste que celle de la fusion des communes. « *L'émergence de ces vastes structures pourrait leur permettre de jouer le même rôle que les Pays, avec une force institutionnelle beaucoup plus grande* ». La mise en place de grosses intercommunalités et la disparition du département permettraient d'établir une relation privilégiée directe entre un échelon infrarégional consistant et une région renforcée.

11. Le préfet devrait pouvoir obliger les communes encore isolées à entrer dans une communauté. On achèverait ainsi la mise en place de l'intercommunalité.

12. La loi doit prévoir la transformation des EPCI en commune unique, à condition que les communes qui les composent actuellement soient d'accord. Les anciennes communes subsisteraient en tant « *qu'arrondissements* » de la grande commune, un peu à la manière des arrondissements parisiens, marseillais ou lyonnais, avec une répartition des compétences comparable à celle de la loi PML.

13. Le rapport prend position pour la suppression des Pays « *dont le statut reste ambigu et qui tendent à donner naissance à un nouvel échelon administratif, alors que l'objectif est d'en diminuer le nombre* ». Les compétences et fonctions des Pays devraient être transférées aux EPCI.

14. Le rapport propose de transférer, « *là où c'est pertinent* », les compétences du département aux communautés urbaines (à condition qu'elles regroupent plus de 40% de la population du département). Il s'agit d'une sorte de « départementalisation des communautés urbaines ». Les communes rurales qui ne sont pas comprises dans l'aire urbaine seraient alors transférées aux départements voisins.

On voit que ce rapport est plein d'idées nouvelles et assez « *révolutionnaires* ». Il est difficile de savoir quel sort lui sera donné, mais son auteur a du poids politique.

Le comité Balladur 2 (mis en place le 22 octobre 2008).

Une seconde mission est confiée à Edouard Balladur : celle de présider un comité « *pour la réforme des collectivités locales* ». Le chef de l'Etat en a précisé les trois objectifs : simplifier les structures ; clarifier les compétences ; maîtriser les dépenses locales.

Les conclusions sont annoncées pour la fin février 2009, mais de nombreuses indiscretions permettent d'identifier les thèmes principaux qui seront probablement retenus :

1. « *Une coopération plus étroite entre les départements et les régions* » est nécessaire. Elle pourrait aller jusqu'à une imbrication institutionnelle. On travaille sur l'idée « *de conseils régionaux composés de conseillers généraux, élus au scrutin uninominal dans leur canton, le canton devenant la circonscription électorale de la région* » ! Le comble de la régression qui assurerait, presque à coup sûr, la reconquête des régions par la droite. La région Ile-de-France pourrait faire l'objet d'un statut particulier. Nicolas Sarkozy, à ce sujet, s'est dit « *favorable à une diversification des solutions selon les territoires* ». Ainsi semble s'esquisser la réorganisation territoriale autour de deux couples : commune-intercommunalité (niveau de proximité) et département-région (niveau de grands projets). Dans les deux cas, la loi PML est évoquée par certains, les communes pouvant devenir les « *arrondissements* » des intercommunalités, et les départements pouvant devenir les « *arrondissements* » des régions.

2. On voit de nouveau pointer l'idée de « *supprimer la clause de compétence générale* » qui permet aux collectivités locales d'intervenir dans tous les secteurs. Seules les communes la conserveraient (et l'Etat, bien sûr).

3. En vertu du principe de « *la libre administration des collectivités locales* », il semble que le comité rejette l'idée d'une intervention étatique dans la maîtrise des dépenses locales et dans la gestion des fonctionnaires territoriaux.

4. La réforme de la fiscalité locale est encore dans le brouillard. Bercy a parlé de la suppression de la taxe professionnelle, sans dire par quoi sa recette serait remplacée. Le comité a déjà déploré, comme beaucoup d'autres avant lui que les dégrèvements d'impôts soient compensés par l'Etat, devenu le principal contributeur de la fiscalité locale et réduisant d'autant l'autonomie des collectivités. Nicolas Sarkozy a souhaité que soit étudiée « *une fiscalité spécialisée* ».

Après le dépôt des conclusions du comité, « *une série de projets de loi serait présentée pour l'été* », « *après les européennes* », ce qui entraînerait un report des élections régionales de 2 010 à 2 011. Mais cette démarche ne sera entamée que « *s'il existe un consensus suffisant* ». Dans le cas contraire, on s'en tiendrait au statu quo.

Le projet de loi Marleix (29 novembre 2009).

Alain Marleix est secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités Territoriales. Son projet de loi « *sur la modernisation de la démocratie locale* » devrait passer assez prochainement devant le Conseil des Ministres, mais, en cette période tourmentée, ce calendrier est frappé de bien des incertitudes.

Il n'est pas question d'étudier ce texte ici. Il est très long (52 articles) et très complexe. « *Territoires* » lui donnera, prochainement, la place qu'il mérite.

Contenons-nous de dire que son article 1 prévoit « *l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes de 1000 habitants et plus au sein des organes délibérants des communautés* ». C'est une tentative de plus pour démocratiser les intercommunalités, mais elle a peu de chance d'aboutir puisque Nicolas Sarkozy a dit qu'il était contre.

Cette étude n'est pas exhaustive. Les associations d'élus arment toutes leurs contre-projets. L'Assemblée Nationale et le Sénat poursuivent leurs propres études. On peut se réjouir du foisonnement des idées, même si elles sont cacophoniques. Quand l'heure de la fin de la récréation aura sonné, qui décidera : le Président de la République, selon son habitude souveraine, ou le Parlement ? Eric Doligé, président UMP du Conseil général du Loiret, n'a-t-il pas déclaré : « *En dernier ressort, c'est le Parlement qui votera, et on votera ce que l'on a envie de voter* ». Cela promet de belles heures pour les analystes politiques !

Georges GONTCHAROFF 14 janvier 2009.