

www.irefeurope.org



COLLECTIVITES TERRITORIALES : DE LA CATASTROPHE FINANCIERE A LA VRAIE REFORME*

Etude de Jean-Philippe FELDMAN
Agrégé des Facultés de droit
Professeur de droit public à l'Université Bretagne-sud
Avocat à la Cour de Paris

- **Hausse des dépenses locales de 6,8 % par an depuis 25 ans**
- **Augmentation des impôts locaux de 46 % entre 2001 et 2007**
- **Augmentation du nombre de fonctionnaires territoriaux de 63 % entre 1980 et 2006**
- **La composition contestable du comité Balladur**
- **Les fausses solutions du comité**
- **Pour la subsidiarité fiscale et la démocratie semi-directe**

* Cette étude a fait l'objet d'une conférence-débat avec Michel Verpeaux, le 19 novembre 2009, sur « les réformes institutionnelles des collectivités territoriales : à la suite du rapport " Balladur " » organisée par l'IREA de l'Université Bretagne-sud.

Parmi les grands chantiers de réforme ouverts par Nicolas SARKOZY, la question des collectivités territoriales a focalisé l'attention d'une bonne partie de l'année 2009. Par décret du 22 octobre 2008, le chef de l'État a mis en place un comité pour la réforme des collectivités locales, selon son intitulé, et présidé par Édouard BALLADUR. Le rapport, que l'on peut qualifier de « rapport Balladur 2 », consécutif à celui sur la réforme des institutions, a été remis le 5 mars 2009. La lettre de mission du chef de l'État et le « rapport Balladur 2 » partent d'un constat triste et globalement juste de la décentralisation à la française (I). Malheureusement, ils développent de fausses solutions (II), qui ne sont que la conséquence d'une absence de respect des grands principes d'une réforme des collectivités territoriales (III). Les élections de mars 2010 pourraient être l'occasion de commencer, enfin, une vraie réforme des collectivités territoriales.

I – UN CONSTAT ACCABLANT

Malgré la déférence de la forme, le constat du chef de l'État et du « rapport Balladur 2 » est sévère pour la décentralisation dite « acte I ». Il s'agit d'une dénonciation de ce qui est devenu un véritable fiscalisme (A), de l'explosion des effectifs de la fonction publique territoriale (B) et des gaspillages depuis la loi de décentralisation de 1982 (C).

A – La croissance de la fiscalité locale

Dans son discours du 20 octobre 2009 relatif à la réforme des collectivités territoriales, le chef de l'État a martelé que celles-ci devaient contribuer à la réduction de la dépense publique et des déficits, alors qu'entre 2003 et 2007, en dehors de tout transfert de compétence, les dépenses locales avaient augmenté de 40 milliards d'euros¹. Le constat est effectivement accablant et il est dénoncé de toutes parts. L'accroissement des dépenses locales est de 6,8 % par an depuis 25 ans, ce qui représente le double de la hausse du produit intérieur brut. Les dépenses locales, qui s'élevaient à 5,1 % du PIB en 1982, ont représenté 11 % en 2007. L'augmentation des impôts locaux s'est élevée à 46 % entre 2001 et 2007, alors même que l'inflation était officiellement d'environ 10 %.² La presse a fait des gorges chaudes de l'accroissement de la fiscalité locale en 2009, à savoir une progression de 8,1 %.³ Toujours pour la même année, la hausse moyenne de la taxe d'habitation et de la taxe foncière était évaluée à 6,1%. Parmi les villes de plus de 100 000 habitants, seules Aix en Provence et Toulon, à droite, et Reims, à gauche, n'ont relevé ni la taxe d'habitation ni la taxe foncière.⁴

Qui est responsable de la hausse des impôts locaux ? Tandis que la gauche met en cause les transferts de charges de l'État non compensés, la droite rétorque que l'État paie une partie des impôts décidés par les régions en raison des exonérations et des dégrèvements accordés à de nombreux contribuables. La gauche fait également valoir que les collectivités territoriales réalisent les trois quarts de l'investissement public, alors même qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 10 % de la dette publique.⁵ La droite réplique que 53,1 milliards d'euros d'investissements font « beaucoup de nouveaux ronds-points en perspective ! »⁶ André

¹ Nicolas Sarkozy, Discours sur la « réforme des collectivités territoriales », Saint Dizier, 20 octobre 2009, p.3.

² Alain Mathieu, *Pour un référendum sur une vraie réforme des collectivités locales*, Les monographies de Contribuables associés, n°22, juin 2009, p.6.

³ *Le Monde*, 5 novembre 2009 ; *Le Point*, 10 septembre 2009, « Le délire des impôts locaux ».

⁴ *Le Figaro*, 29 septembre 2009.

⁵ Pierre Mauroy, entretien, *Le Monde*, 21 octobre 2009

⁶ Yves de Kerdrel, « Les impôts locaux font de la résistance », *Le Figaro*, 29 septembre 2009

Vallini, député socialiste et membre du comité « Balladur 2 », mettait, lui, plus qu'un bémol à la défense de ses amis : « Certes, les collectivités locales assurent 75 % des investissements publics, mais est-ce une raison pour exclure toute interrogation sur leur pertinence quand la subvention espérée suffit parfois à déclencher l'investissement même s'il n'est pas nécessaire, ou que l'investissement déclenche la subvention même si elle n'est pas justifiée ? »⁷ En réalité, la croissance exponentielle de la fiscalité locale s'explique entre autres par une importante augmentation du nombre des fonctionnaires territoriaux.

B – L'explosion des effectifs de la fonction publique territoriale

Dans son discours du 20 octobre 2009, le chef de l'État a constaté que la France avait créé un million d'emplois de fonctionnaires depuis 1992 et que 36 000 nouveaux emplois avaient été mis en place en 2008 au sein de la fonction publique territoriale, et ce alors même qu'aucun nouveau transfert de compétence n'avait eu lieu.⁸ Le 27 octobre 2009, la Cour des comptes a rendu un rapport sévère tant pour l'État que pour les collectivités territoriales. Elle rappelle qu'en 1996, il y avait 7,5 % de fonctionnaires par rapport au nombre d'habitants, et 8,3 % en 2006. Elle constate que, malgré les transferts de compétences, les effectifs de l'administration de l'État ont cru de 2.173.169 en 1980 à 2.524.440 en 2006 soit une augmentation de 16 %. La fonction publique territoriale, quant à elle, a cru de 1.021.000 à 1.662.501 soit une augmentation de 62,8 %. Dans les communes, l'emploi a bondi de 47 % entre 1980 et 2006, et dans les intercommunalités de 147 %. Enfin, les dépenses publiques ont été multipliées par plus de 3 pour l'État et par plus de 5 pour les collectivités territoriales.⁹

La gauche réplique que les transferts de personnel de l'État réalisés après la loi de décentralisation de 2004, et notamment ceux des personnels techniques des lycées et collèges, et des directions départementales de l'équipement, expliqueraient essentiellement l'augmentation du nombre de fonctionnaires, mais cette explication est partielle dans la mesure où ces transferts ont concerné 128.000 personnes.¹⁰ Ainsi, le nombre des fonctionnaires parisiens, qui était de 40 000 en 2001, soit l'équivalent de la fonction de la publique communautaire à Bruxelles, est passé à presque 50 000 en 2009 ; les dépenses de personnel ont augmenté de 45,7 % et l'endettement de Paris a quasiment doublé.¹¹ En réalité, la décentralisation « acte I » s'est traduite par les gaspillages qui sont aujourd'hui dénoncés par tous les bords politiques.

C – Les gaspillages

Dans son discours du 20 octobre 2009, le chef de l'État a parlé de double emploi, de surenchères, de soupoutrages et même de clientélisme, conséquences de la confusion des compétences.¹² La croissance des effectifs de la fonction publique territoriale s'est mécaniquement traduite par une progression de frais de personnel de 7 à 8 % chaque année

⁷ André Vallini, « Les élus doivent dépasser leurs querelles de clocher pour moderniser et renforcer la démocratie locale », *Le Monde*, 17 octobre 2009.

⁸ Nicolas Sarkozy, *loc. cit.*, p.4. V., Nicolas Sarkozy, entretien, *Le Figaro*, 16 octobre 2009.

⁹ *Le Monde*, 28 octobre 2009.

¹⁰ Alain Mathieu, *op. cit.*, p.8.

¹¹ Philippe Goujon et Christine Lagarde, « Hausse des impôts locaux à Paris : les contrevérités de Delanoë », *Le Figaro*, 6 novembre 2009. Anne Hidalgo *et al.*, « Fiscalité locale à Paris : il faut rétablir la vérité », *loc. cit.*, 16 novembre 2009, répondent point par point à l'attaque de la droite, mais ils évitent soigneusement de parler de la dette...

¹² Nicolas Sarkozy, Discours sur la réforme des collectivités territoriales, *loc. cit.*, p.4.

depuis 2001. Malgré les dénégations de certains élus locaux, il est manifeste que la hausse du nombre des fonctionnaires territoriaux permet de se constituer des baronnies imprenables ou quasi imprenables.¹³ Saluée par la plupart des hommes politiques quelles que soit leurs opinions, l'intercommunalité apparaît aussi comme l'une des causes de la croissance de la dépense publique locale : sur 10 ans, environ 60 %, et ce alors même que les dépenses des communes, loin d'avoir diminué, ont augmenté de 3 %.¹⁴

Il ne s'agit là nullement de dérapages, mais de dépenses révélatrices des désastres de la décentralisation depuis 1982 qui exigent une profonde réforme. Malheureusement, d'un constat triste et globalement juste, le comité pour la réforme des collectivités locales et les projets gouvernementaux en cours ne proposent que des solutions décevantes ou parcellaires.

¹³ V. Yves de Kerdrel, *loc. cit.*.

¹⁴ Hugues Hourdin in Michel Verpeaux et Hugues Hourdin, entretien, *A.J.D.A.*, 9 mars 2009, « Au fil de la semaine », p.396. Il n'est que d'ouvrir les magazines de propagandes édités par les communes, les départements et les régions pour voir s'étaler un gaspillage d'argent public, fruit de l'irresponsabilité d'un certain nombre d'élus locaux. Largement battu lors des dernières élections locales, l'UMP édite chaque année *Le Livre noir des régions socialistes* qui comprend un certain nombre de « perles ». Interloqué, le contribuable apprendait qu'en 2007, le Conseil régional d'Ile de France avait attribué une somme de 500.000 euros pour la fête des franciliens en vue de « développer le sentiment du mieux vivre ensemble », une somme de 105.000 euros pour mettre en place une monnaie électronique solidaire en Ile de France, une somme de 50.000 euros pour développer le projet « funk therapy » dont le principe était « la rétrospective de l'histoire des différents courants de street issus des communautés minoritaires des ghettos des États-Unis », une somme de 32.900 euros pour un programme de recherches sur les dangers liés à l'expansion des populations de tortues à tempes rouges en Ile de France, une somme de 20.000 euros pour un programme d'études sur les écrevisses pour une fédération de pêche, une somme de 1.904 euros pour permettre au premier vice président de la région de Kayes au Mali de se rendre en Mauritanie, sans oublier une somme de 65.000 euros pour que soit représenté dans les quartiers de Santiago du Chili un spectacle proposant « un voyage dans l'historique du mouvement hip hop, de ses repères, de sa gestuelle, depuis les années 70 aux États-Unis » ou encore des sommes respectives de 48.000 et 42.000 euros pour former les élus analphabètes issus du scrutin municipal dans le cercle de Nioro du Sahel au Mali ou de la région de Kayes dans le même pays (UMP, *Le Livre noir des régions socialistes*, 2007, pp. 52-53) ! *Le livre noir* cite comme perle l'achat par la région Languedoc Roussillon d'une statue de Lénine ou encore la transformation de la région Limousin en agence immobilière pour proposer la location de logements aux particuliers (*Id.*, *Le livre noir des régions socialistes*, 2008, p.5) ! Quant au Conseil régional d'Ile de France, il se trouve toujours à la pointe des subventions improbables : 120.000 euros pour la location d'un bus au couleur de la région chargé de faire la promotion de celle-ci, 20.000 euros à la société française d'odonatologie pour la réalisation de l'inventaire des libellules d'Ile de France, 7.500 euros pour le financement d'une thèse sur la transformation des formes d'autorité chez les Inuits du Nunavik et l'émergence de la figure du leader politique au XX^{ème} siècle, pour le financement d'une thèse sur le désenclavement de l'économie comme projet politique et la réception des accords et des discours internationaux sur le commerce et la formation de politiques de santé en Tanzanie ou encore pour le financement d'une thèse sur l'histoire de la chevelure et de la pilosité, prescriptions, perceptions et pratiques en France du XVI^{ème} au XVIII^{ème} siècle ! Sans oublier une somme de 6.000 euros au comité Attac Paris Nord Ouest pour la 6^{ème} édition de son festival de cinéma « images mouvementées » en avril 2008 dans la capitale... (*ibid.*, pp.52-53). La plus importante association de contribuables, Contribuables associés, a dénoncé de son côté en 2009 plus de 2 millions de subventions octroyées de manière arbitraire par le Conseil régional d'Ile de France, entre autres une somme de 35.000 euros pour créer des « passerelles entre citoyens-consommateurs et commerçants-citoyens » afin de développer la solidarité dans l'économie, ou encore une somme de 28.000 euros pour un projet de « colportage des savoir-faire de la participation citoyenne » (*Le Cri du Contribuable*, n°73, 13 juin 2009, p.11) ! *Le Livre noir des régions socialistes de 2009*, p. 3, vise comme dépenses inutiles et hors compétence de l'Ile de France la réalisation d'un crapauduc pour 30 000 €. Il relève aussi une somme de 10 000 € « pour qu'une tribu accompagnée de chèvres et d'un âne transhument dans les quartiers de Nanterre, puis s'installent sous une kahima » et une somme de 64 800 € pour financer une thèse sur la nérophilie au XIX^e siècle, réalités et fantasmes (*ibid.*, p. 51) ! Ces illustrations, pour burlesques ou attristantes qu'elles soient, sont loin d'être anodines. Ainsi, en 2008, le Conseil régional d'Ile de France a attribué 511 millions d'euros de subventions à 3 000 organismes différents. En mai 2009, 23 000 euros ont été donnés aux Sœurs de la perpétuelle indulgence, association de gays défilant déguisés en nonnes à la Gay Pride... (*Ile de France. Le Journal du Conseil*, octobre-novembre 2009, n°25) !

II – DE FAUSSES SOLUTIONS

Le comité pour la réforme des collectivités locales, composée de manière contestable (A), a proposé un ensemble de solutions dans l'ensemble décevantes (B). La traduction législative que le gouvernement -en fait le chef de l'État- a opérée du rapport, ne laisse pas d'apparaître surprenante dans la mesure où les réformes proposées, en elles-mêmes insuffisantes, sont opérées à contretemps (C).

A – La composition contestable du « comité Balladur 2 »

La composition du comité pour la réforme des collectivités locales n'a pas fait l'unanimité, au sein même de cette dernière. Michel Verpeaux a estimé que la présence de trois directeurs d'administrations centrales au sein du comité -le directeur général des collectivités locales, le directeur du budget et le directeur de la législation fiscale- avait contribué à renforcer la dimension étatique de l'organisme.¹⁵ Mais il y a plus grave : il est permis de regretter la composition très technocratique du comité, à savoir des hommes politiques et des hauts fonctionnaires pour la quasi intégralité de ses membres. Il est fâcheux que la « société civile » n'y ait pas été représentée. Ce défaut a été accru par le choix des personnes auditionnées, à savoir pour l'essentiel des hommes politiques et des hauts fonctionnaires. Par ailleurs, la composition du comité était-elle idoine pour évoquer tout particulièrement les propositions d'ordre fiscal qui lui incombaient selon la lettre de mission du 22 octobre 2008 ? Ces erreurs n'ont pas été sans incidence sur les propositions du comité.

B – Des solutions décevantes

La lettre de mission écrite par le chef de l'État, claire et qui posait globalement bien les problèmes, devait amener le Comité à produire un rapport ambitieux et complet. Hélas, quelle que soit l'importance du travail réalisé, les propositions formulées ne laissent pas de décevoir ! Il convient dès lors de les analyser avec force attention.

Le rapport pose en liminaire le problème fondamental de la fiscalité. Il estime à juste titre que la réforme radicale et nécessaire des collectivités locales ne peut procéder que d'un changement de la répartition des compétences entre elles.¹⁶ Il construit un schéma ternaire : c'est la simplification des structures qui entraînera une clarification des compétences, d'où découlera une baisse de la fiscalité locale.¹⁷ Il considère que le bilan de la décentralisation est positif, mais cette opinion fort discutable apparaît plus comme une figure de rhétorique que comme une vérité première dans la mesure où la critique de la décentralisation qui suit, est fort sévère.¹⁸ Le ton, habituellement posé, se fait plus sec et polémique lorsque le rapport évince des arguments conservateurs qu'il juge éculés : « La dépense serait toujours justifiée », l'État serait responsable du mauvais fonctionnement du système par des « transferts de charges plus ou moins avoués »...¹⁹

¹⁵ Michel Verpeaux, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *R.F.D.A.*, mai-juin 2009, « Dossier », p.408.

¹⁶ Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, pp.17 s.

¹⁷ *Ibid.*, p.65

¹⁸ *Ibid.*, pp.60-61.

¹⁹ *Ibid.*, p.62.

Le comité fait une référence obligée à la subsidiarité, mais de manière succincte et sans en comprendre la portée.²⁰ Pis encore, plusieurs de ces propositions tournent le dos à ce principe fondamental, entre autres lorsque le comité suggère que les communes fassent obligatoirement partie d'une structure intercommunale ou qu'elle souhaite la création de « métropoles ».²¹ Dans le même sens, le rapport se lamente de l'« exception française » selon laquelle le nombre élevé des communes -36 686 au 1^{er} janvier 2009- constituerait « une source d'augmentation de la dépense publique ». Or, ce fait permettrait plus aisément, dans le strict respect du principe de subsidiarité, de mettre en place une concurrence entre les communes. Le traitement pour le moins désinvolte de la subsidiarité est le signe avant-coureur d'une absence de considération des grands principes que devrait respecter toute réforme des collectivités territoriales. Il en découle logiquement des propositions parcellaires ou décalées. Certes, le comité a parfaitement compris qu'il fallait stopper la dérive de la fiscalité locale. Toutefois, sa proposition de définition d'un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale, à l'image de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie cité en exemple mais d'une inefficacité totale, ne peut faire que long feu.²² Plus largement, à la lecture de la répartition nouvelle des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, on ne voit pas en quoi la sphère des pouvoirs publics serait diminuée : elle serait simplement répartie d'une manière autre.²³ D'ailleurs, le comité souligne qu'il ne propose pas de bouleverser la répartition actuelle des compétences.²⁴ Ainsi, lorsque le comité estime « opportun que la compétence de chaque catégorie de collectivités locales soit maintenue pour le soutien à la création artistique », lorsqu'il se réfère à la faculté pour toutes les collectivités, à l'exclusion de la région, de « subventionner » les clubs et associations sportives, lorsqu'il estime que la région doit avoir le « monopole de l'attribution des aides aux entreprises et de la participation aux pôles technologiques », il est permis de regretter sa frilosité.²⁵ On ne voit pas plus en quoi la création d'une collectivité territoriale à statut particulier, dénommée « Grand Paris », qui s'étendrait initialement sur le territoire actuel de la capitale et sur trois départements de la petite couronne, serait de nature à respecter le principe de subsidiarité.²⁶ Cette innovation est motivée par la constitution d'ensembles plus grands en termes macro-économiques, comme pour les métropoles et les nouvelles régions dont la taille critique « doit être de 3 à 4 millions d'habitants », capables de lutter contre les régions équivalentes en Europe.²⁷ Il s'agit ici d'une violation caractérisée du principe de subsidiarité sur fond de constructivisme et de théorie surannée du « *big is beautiful* » !

La notion de subsidiarité fiscale est également inconnue du comité. Celui-ci relève qu'« il n'y a pas de collectivité locale sans capacité à lever un minimum d'impôts », au regard des exigences constitutionnelles de libre administration, de l'autonomie financière et d'interdiction de la tutelle d'une collectivité locale sur une autre.²⁸ Il se réfère ainsi aux articles 72 et suivants de la Constitution issus de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, qu'il critique à plusieurs reprises, notamment en ce qu'elle a prévu que « les

²⁰ *Ibid.*, pp.33 et 38. Implicitement, le rapport fait référence à la subsidiarité à quelques reprises : pp.77,84-85 & 88.

²¹ *Ibid.*, pp.73 & 77 s..

²² *Ibid.*, pp.96 & 125.

²³ *Ibid.*, p.93.

²⁴ *Ibid.*, p.94.

²⁵ *Ibid.*, pp.87, 88 & 91.

²⁶ *Ibid.*, p.108.

²⁷ *Ibid.*, p.121.

²⁸ *Ibid.*, p.107.

recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources », ce qui bornerait le cadre de réforme des finances locales et engendrerait des incohérences.²⁹ Si la réforme constitutionnelle de 2003 était effectivement regrettable, il n'en demeure pas moins que ces appréciations de la part du comité témoignent d'une méconnaissance de la subsidiarité fiscale. Par ailleurs, lorsqu'il propose la révision des bases foncières des impôts directs locaux -serpent de mer de la fiscalité des collectivités territoriales-, la suggestion se comprend, mais le comité ne paraît pas s'inquiéter de la croissance exponentielle de la fiscalité qui en ressortira pour de nombreux contribuables.³⁰ Il est également révélateur que le comité rejette la capacité de lever l'impôt limitée aux régions et intercommunalités avec rétrocession aux communes et départements. Le comité compte au nombre des exigences qui se sont imposées à lui l'absence d'alourdissement du déficit des finances publiques et l'absence d'aggravation du poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages. L'objectif devrait être la diminution, au surplus drastique, de ce poids, et c'est d'ailleurs cette diminution, contrairement aux lieux communs, qui permettrait celle du déficit des finances publiques.³¹ Il est manifeste que la baisse de la fiscalité locale n'a pas été le but du « Comité Balladur 2 », ce qui ressort d'ailleurs des édifiantes explications de l'un de ses membres selon lesquelles toutes les propositions de maîtrise de la dépense locale ont été frileusement écartées *in ovo*.³²

Enfin, après force débats, le comité a confirmé la clause de compétence générale au niveau de la commune, mais il l'a retirée au département et à la région, si bien que ces derniers n'auraient plus la faculté d'intervenir dans des domaines de compétence autres que ceux qui leur seraient limitativement attribués.³³ Le comité a qualifié la limitation du champ d'attribution de cette clause d'une des mesures les plus importantes qu'il prônait.³⁴ Les membres socialistes du comité se sont opposés à cette proposition en excipant de la nécessaire péréquation financière, donc de la solidarité entre les territoires modulée selon les circonstances³⁵, et au motif qu'il s'agissait d'une réponse aux mutations économiques et sociales, et aux nouveaux besoins des populations.³⁶ Toutefois, les opposants à cette mesure n'ont formulé aucune proposition alternative pour limiter la dépense publique.

²⁹ *Ibid.*, p.95.

³⁰ *Ibid.*, p.98.

³¹ *Ibid.*, p.104.

³² V. Les observations personnelles d'Elisabeth Lutin *in ibid.*, pp.145-146 : « toute proposition tendant à modérer la dépense locale était immédiatement interprétée comme une critique de la gestion conduite par les élus locaux, voire une accusation de gabegie, appelant inévitablement en réplique une dénonciation des dérives de gestion de l'État (...) ». Elle ajoute que le comité s'est « borné à assurer que ses propositions ne créaient pas d'incitation supplémentaire à la dépense publique locale, voire allaient plutôt dans le sens de la modération(...) ». La lettre de mission du Président de la République était pourtant limpide : il appartenait au comité d'évoquer notamment toutes les modifications « d'ordre fiscal » qui lui paraîtraient utiles. Il est dommage qu'il n'ait pas saisi la perche qui lui était tendue.

³³ *Ibid.*, p.85.

³⁴ *Ibid.*, p.94.

³⁵ Le mécanisme de la péréquation est défendu par tous les bords politiques. V. e. g. Gérard Ircher, entretien, *Le Monde*, 15-16 novembre 2009 ; Philippe Vigier *et al.*, « Les quatre conditions du succès de la réforme territoriale », *Le Figaro*, 17 novembre 2009.

³⁶ Observations personnelles de Pierre Mauroy et André Vallini *in* Comité pour la réforme des collectivités locales, *op. cit.*, pp.132-133. V. également les critiques de Michel Verpeaux, pp.147-150.

Le comité a finalement lancé vingt propositions de réforme, mais aucune n'est de nature à relever le défi de la subsidiarité³⁷, pas plus que les propositions de la mission Bellot, convenues et décevantes.³⁸ Les projets élaborés par le Gouvernement, en fait voulus par le Président de la République, accusent les défauts du rapport sur la réforme des collectivités locales en raison de l'adoption d'un calendrier surprenant.

C - Une traduction législative surprenante

Dans son discours du 20 octobre 2009, le chef de l'État a livré par le menu ce que devait être la réforme des collectivités territoriales. Le premier pilier de la réforme serait la création d'un « conseiller territorial », mieux à même d'organiser l'action du département et de la région, non pas sur le mode de la concurrence, mais sur celui de la complémentarité. En plus des gains induits par la diminution de moitié du nombre des élus locaux concernés, la réforme aurait pour mérite de supprimer les dépenses redondantes et les actions rivales.³⁹ Le second pilier de la réforme serait la définition claire des compétences de chaque collectivité et la suppression de la clause de compétence générale en dehors de l'échelon de proximité qu'est la commune. Enfin, la réforme repose sur l'évolution de l'organisation territoriale en deux couples complémentaires : les communes et les intercommunalités d'une part, les départements et les régions d'autre part, et en parallèle, pour des raisons d'aménagement du territoire, sur un réseau de « métropoles » pour « relever le défi de la mondialisation ».⁴⁰

Les critiques ont plu sur le projet de réforme présidentielle. L'opposition a soupçonné des arrières pensées politiques peu recommandables, notamment du fait de la création des conseillers territoriaux.⁴¹ Le projet de réforme de la fiscalité locale n'a pas été épargné, essentiellement la suppression de la taxe professionnelle, non pas tant du fait de la disparition d'un impôt généralement qualifié d'« imbécile », mais parce qu'une collectivité locale qui perdait une recette dynamique au profit d'une dotation de l'État, se transmuait en sous-administration de l'État.⁴²

Toutefois, il faut reconnaître que les réactions négatives à la réforme présidentielle n'ont pas été exemptes de corporatisme⁴³, d'une défense décalée des dépenses des collectivités territoriales⁴⁴ ou encore du recours à des valeurs marquées politiquement, qui la défense du service public, qui la solidarité, qui de l'égalité territoriale.⁴⁵ Beaucoup plus substantielle apparaît la critique relative au calendrier de la réforme, menée à l'envers. Il s'agirait d'abord

³⁷ *Ibid.*, pp.121 s..

³⁸ Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales n°471, Sénat, 17 juin 2009, 292 p.

³⁹ Nicolas Sarkozy, discours sur la réforme des collectivités territoriales, *loc. cit.*, pp.4 & 5.

⁴⁰ *Loc. cit.*, pp.6-7 & 11.

⁴¹ V. Martin Malvy, « Réforme des collectivités territoriales, un projet centralisateur et dangereux », *Le Monde*, 20 août 2009.

⁴² Claude Bartolone, « La République « low cost » de Nicolas Sarkozy », *loc. cit.*, 15 septembre 2009

⁴³ V. Jean-Pierre Raffarin, « Faisons confiance aux territoires et aux élus », *Le Figaro*, 29 septembre 2009.

⁴⁴ V. Claudy Lebreton, « Les fausses évidences de la réforme territoriale », *Le Monde*, 25 septembre 2009. Philippe Laurent, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues*, Paris, L.G.D.J., 2009, n'hésite pas à prétendre qu'il n'y aurait pas de problème fiscal au sein des collectivités territoriales, à exonérer les élus locaux de l'essentiel de la progression de la dépense locale qui incomberait en fait à l'État, et à soutenir qu'il n'y aurait pas d'explosion du nombre des agents locaux (pp.21, 80 s., 95 & 101 s.). Dans le même sens, v. Céline Denniel & François Marc, « la réforme des finances locales ne s'attaque pas, hélas, aux inégalités entre départements », *Le Monde*, 19 novembre 2009.

⁴⁵ Clause Bartolone, *loc. cit.*

de réformer la taxe professionnelle, puis de modifier le calendrier électoral à la fin de l'année 2009, avant de réformer les structures, notamment par la création des conseillers territoriaux au premier semestre 2010, de s'intéresser au financement des collectivités territoriales lors du second semestre, puis de clarifier les compétences en 2011-2012, enfin de donner des institutions au Grand Paris au milieu des années 2010. Il apparaît fort étrange de mener une réforme des finances et des ressources des collectivités territoriales avant que ne soient définies leurs structures et leurs compétences!⁴⁶ C'est aussi la précipitation à créer des conseillers territoriaux qui a amené certains commentateurs à mettre l'accent sur les manœuvres présidentielles... On a pu faire valoir qu'il était surprenant de focaliser son attention sur les indemnités des élus locaux, qui représentent 28 millions d'euros chaque année sur 220 milliards de dépenses publiques locales, alors même que la diminution de leur nombre ne pourrait être qu'une conséquence de la réforme des collectivités.⁴⁷

La volonté présidentielle de juguler la croissance de la fiscalité locale et -ce qui est lié- de stopper celle des effectifs de la fonction publique territoriale, ne saurait être sérieusement contestée, mais malheureusement les réponses ne sont pas à la hauteur du sévère constat effectué par le chef de l'État. Lorsque Nicolas Sarkozy observe à regret que depuis 10 ans, les effectifs des établissements de coopération à fiscalité propre ont augmenté de 64 % tandis que ceux des communes continuaient à augmenter de 3 % en dehors de tout transfert de compétence, il en induit qu'il faudrait achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité, au mépris du principe de subsidiarité.⁴⁸ Lorsqu'il prône pour des raisons d'aménagement du territoire un réseau de « métropoles », il s'agit d'une atteinte constructiviste au principe de libre administration des collectivités territoriales et là encore, du principe de subsidiarité.⁴⁹ Il est piquant de relever que pour contester le projet de Grand Paris, l'opposition a pu craindre le retour d'un État planificateur et autoritaire partir en croisade contre les pouvoirs locaux⁵⁰, ou encore regretter à l'atteinte à la subsidiarité, notamment financière...⁵¹

En revanche, la critique de la limitation de la clause générale de compétence formulée par l'opposition ou par certains juristes ne convainc guère. On a fait valoir que la compétence générale permettait aux collectivités de répondre aux mutations économiques et sociales, et aux nouveaux besoins de la population.⁵² Ou encore le fait qu'elles leur permettaient d'apparaître non seulement comme des prestataires de service, mais encore comme des collectivités humaines à dimension politique.⁵³ C'est oublier que les dépenses non obligatoires des départements représentent environ 10 % de leur budget et que celles des régions vont de 20 à 40 %. Il s'ensuit, ainsi que l'a justement relevé le chef de l'État, une source majeure de gaspillages. Pour ne prendre qu'une illustration, le président du Conseil général de Seine et Marne estimait : « Demander aux conseils généraux d'investir pour assurer le plan de relance de l'État est une question de solidarité naturelle face à la crise ». Il s'ensuivait que, au-delà de ses compétences obligatoires, ledit Conseil investissait pour faire du département « un territoire solidaire, moderne et mieux équipé », par une aide aux parents

⁴⁶ V. Jean-Pierre Raffarin, *Le Monde*, 3 octobre 2009 ; Gérard Roche, *Le Figaro*, 24 septembre 2009.

⁴⁷ Gérard Larcher, entretien, *Le Figaro*, 23 septembre 2009.

⁴⁸ Nicolas Sarkozy, Discours sur la réforme des collectivités territoriales, *loc. cit.*, p.7.

⁴⁹ *Loc. cit.*, p.11

⁵⁰ Claude Bartolone, *loc. cit.*.

⁵¹ Bertrand Delanoë, « Paris Métropole doit s'étoffer pour dessiner le XXI^{ème} siècle francilien », *loc. cit.*.

⁵² André Vallini, entretien, *Avocats & Droit*, n°30, septembre-octobre 2009.

⁵³ Michel Verpeaux, *loc. cit.*, p.417. Pour une critique de la clause de compétence générale v. Bertrand Faure, « Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », *A.J.D.A.*, 4 mai 2009, « Études », pp.860-862.

de jeunes enfants, une aide au transport et à la mobilité, un élargissement de l'offre de transport, une amélioration de la qualité de l'eau et de l'environnement, des interventions en matière de loisirs, de sport et de patrimoine !⁵⁴ En substance, le rejet présidentiel de la clause générale de compétence au profit des départements et des régions n'est pas critiquable en lui-même, mais du fait des réponses qui lui sont données dans les projets de lois. Faute d'avoir à l'esprit de grands principes, il est évidemment impossible de mener une réforme audacieuse et nécessaire.

⁵⁴ *Seine et Marne Magazine*, n°50, novembre 2009, pp.17-19.

III – LES GRANDS PRINCIPES D’UNE REFORME

Le constat est largement partagé : la décentralisation apparaît à moult égards comme un échec. Pour y remédier, deux solutions se présentent : recentraliser ou vraiment décentraliser. La première branche de l’alternative est rarement défendue ; la seconde exige non seulement de briser les erreurs de l’« acte I » de la décentralisation, mais encore de casser l’« acte II », autrement dit de revenir sur les lois de décentralisation de 1982, sur la révision constitutionnelle ratée du 28 mars 2003 et sur la « loi Chevènement ». Le principe essentiel d’une réforme digne de ce nom revient à respecter la subsidiarité (A). Il convient également d’instaurer des mécanismes de démocratie semi-directe véritables et efficaces au niveau local (B), et de supprimer la « péréquation » à la française (C).

A – Le respect du principe de subsidiarité

Le conservatisme de nombre d’élus locaux, quelle que soit leur couleur politique, se comprend bien. Ces derniers craignent que leur sphère de compétence soit écornée. Or, l’enserrement du Pouvoir vaut aussi au niveau local et, avant de parler de répartition des compétences, de « partage du pouvoir » pour paraphraser Proudhon, il faut s’intéresser à sa substance. Longtemps étrangère aux esprits français, la notion de subsidiarité a fait une entrée timide dans la Constitution sous la forme du renvoi implicite de l’article 72 alinéa 2 ainsi libellé : « 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. » Mais la notion, dont on ne perçoit guère les potentialités le plus souvent ou dont on redoute les incidences, apparaît plus comme un slogan que comme une notion chargée de sens. Or, la subsidiarité apparaît comme la réponse aux maux de la décentralisation à la française, qu’il s’agisse de l’accroissement des dépenses locales, de l’irresponsabilité fiscale des élus locaux et de leur « culture de la dépense » ou encore de l’emprise de l’État central sur les libertés locales. Pascal Salin explicite parfaitement la raison nodale pour laquelle la décentralisation instaurée en 1982 est caricaturale : « elle n’a pas consisté à ôter certaines fonctions à l’Etat pour les remettre aux collectivités locales, mais à faciliter l’extension du domaine public pris en charge par ces collectivités locales (...) sans que la place de l’Etat soit le moins du monde réduite ». ⁵⁵ Celui-ci s’est en apparence déchargé de certaines de ses missions au profit des collectivités, mais en réalité il a conservé sa mainmise tout en étendant par ailleurs la sphère de ses compétences. Ainsi que l’exprime avec humour Gérard Bramoullé, la France est au mieux un P.V.D, un pays en voie de décentralisation... ⁵⁶ Le doyen Vedel l’exprimait autrement : « La centralisation est tellement naturelle que nous décentralisons de façon centralisée »... ⁵⁷

C’est particulièrement dans le domaine fiscal que la subsidiarité doit être enfin comprise. Actuellement, l’État central est, de manière édifiante, le premier contribuable des communes. De plus, il interdit toute concurrence fiscale entre communes voisines. Or, l’idée d’une

⁵⁵ Pascal Salin, *L’arbitraire fiscal ou Comment sortir de la crise*, Paris & Genève, Editions Slatkine, 1996, p. 318.

⁵⁶ Gérard Bramoullé, *Finances et libertés locales. Pourquoi l’explosion des impôts locaux ?*, Iref, 2006, p.48.

⁵⁷ Georges Vedel, cité par Bertrand Faure, *loc. cit.*, p.864.

concurrence fiscale n'a pas effleuré le comité pour la réforme des collectivités locales et son président a même confié : « La France n'est pas une association de collectivités locales indépendantes ! Elle est une nation démocratique où la prérogative de lever l'impôt appartient au Parlement, comme dans toute démocratie. »⁵⁸ Les propositions formulées par le comité, de même que leur traduction par le chef de l'État, loin de remédier à l'absence de subsidiarité fiscale, l'aggraverait. Achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité, construire un réseau de « métropoles » ne sont en effet nullement de nature à mettre en place une subsidiarité fiscale. A la base de toute réforme des collectivités territoriales, il faut se souvenir que se trouvent des individus, donc des contribuables, qui exigent le respect du principe de subsidiarité. Pour ce faire, l'échelon naturel de la sphère publique est d'abord constitué par la commune. En ce sens, le morcellement du territoire français, loin d'apparaître comme un défaut rédhibitoire, ainsi qu'il est présenté de manière convenue, pourrait constituer une chance.

Idéalement, c'est la commune qui devrait avoir le droit de lever l'impôt et d'affecter une part de son montant aux échelons de gestion des territoires plus vastes, et en dernier ressort à l'État. Ainsi que l'expose Pascal Salin, la concurrence fiscale permettrait de faire apparaître les défauts de la fiscalité existante, d'améliorer par imitation les structures fiscales locales et, bien entendu, de juguler l'arbitraire des collectivités territoriales en matière de prélèvements.⁵⁹ Les communes, ainsi que les échelons plus vastes géographiquement, se transformeraient en des entreprises de nature quasi-commerciale qui se feraient concurrence pour attirer les individus.⁶⁰ Depuis un accord signé le 9 janvier 1981 avec l'État espagnol, la Communauté autonome basque, Euskadi, détermine et gère librement l'ensemble des impôts auxquels sont assujetties les personnes installées sur son territoire. C'est le Pays Basque qui fixe le taux et l'assiette des impôts, qui les collecte et qui gère l'ensemble de ses ressources fiscales.⁶¹ Cette expérience est fort intéressante, même si la subsidiarité, notamment fiscale, se trouve doublement limitée : d'abord, elle est encadrée au plan national pour empêcher le Pays Basque de devenir un « paradis fiscal » ; ensuite, il s'agit d'une subsidiarité limitée au niveau régional et qui comporte également un système de « péréquation ». La Communauté autonome basque pourrait toutefois devenir un paradigme du fait d'une transposition de certaines de ses caractéristiques au plan communal. En complément de la subsidiarité, il conviendrait aussi d'instaurer des procédés de démocratie semi-directe

B – L'instauration de mécanisme de démocratie semi-directe.

La réforme constitutionnelle de 2003 a bien prévu au sein de l'article 72-1 de la Constitution des procédures de démocratie semi-directe, mais de manière délibérément très encadrée. Pour lutter contre le fiscalisme, responsabiliser les élus locaux et les contrôler dans le strict respect

⁵⁸ Édouard Balladur, entretien, *Le Monde*, 5 mars 2009.

⁵⁹ Pascal Salin, « Les impôts locaux contre les impôts d'Etat », *R.F.F.P.*, n° 29, 1990, pp. 1328-129 ; *Id.*, *op. cit.*, pp. 314 s..

⁶⁰ Friedrich A. Hayek, *Droit, législation et liberté. Une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique. Volume 3. L'ordre politique d'un peuple libre*, trad. Raoul Audouin, Paris, P.U.F., 1983, pp.174-175, suggère que la plupart des activités de service exercées par le pouvoir central soient dévolues à des autorités régionales et locales, qui auraient le droit de lever l'impôt dont elles fixeraient le montant, tout en se conformant à des règles générales posées par la législation de l'État. Par ailleurs, Pascal Salin, *loc. cit.*, pp. 129-130, plaide en faveur d'une transformation des rapports actuels entre l'Etat et les collectivités locales sur la base des principes de subsidiarité et de concurrence fiscales.

⁶¹ Institut France-Euskadi, *L'autonomie fiscale basque face à la crise espagnole : l'amour du risque d'Euskadi*, dossier de presse, juin 2008, 22 p.

du principe de subsidiarité, il conviendrait d'introduire un mécanisme efficace de référendum au niveau local, une initiative populaire et la possibilité d'une révocation des élus locaux, dont certains États des États-Unis d'Amérique, telle la Californie, pourraient constituer des exemples.

L'instrument référendaire constitue un outil idéal tout particulièrement au niveau local puisqu'il permettrait de juguler l'irresponsabilité financière des élus constituée par la rupture entre les contribuables et les dépenses, et finalement d'assurer le consentement à l'impôt. Les hypothèses de référendum pourraient se décliner à l'infini, non seulement sur le plan fiscal mais également sur le plan budgétaire. Vilfredo Pareto croyait à l'utilité du mécanisme référendaire à l'échelle de la nation, mais il en contestait les vertus au niveau local. Son appréciation de la pratique suisse l'avait convaincu des effets pervers du référendum local en raison de la puissance des groupes d'intérêt.⁶² Sans nier le poids de cet argument, il est permis de n'être point convaincu : c'est justement au plan local que le référendum est le plus efficace parce que le contribuable peut mieux contrôler l'utilisation de ses impôts et au besoin « voter avec ses pieds ». La concurrence fiscale permettrait aussi de briser la « péréquation ».

C – La suppression de la péréquation à la française

L'article 72-2 de la Constitution, issu de la réforme de 2003, énonce dans son dernier alinéa que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Il s'agit -ce qui n'est jamais relevé- d'une sorte de transposition de l'impôt progressif sur le revenu dans le domaine des collectivités locales : égaliser les « injustices » de l'Histoire en faisant payer les collectivités riches pour les moins « favorisées ». La dotation nationale de péréquation s'est trouvée ainsi réservée aux communes les plus dispendieuses ! La solidarité, ainsi que l'expose justement Pascal Salin, n'est qu'« un alibi pour faire fonctionner le marché politique ».⁶³ Manifestation d'un égalitarisme bien français, la péréquation à la française représente une prime à l'irresponsabilité budgétaire et fiscale qui mérite d'être supprimée.

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales énonçait en liminaire que l'administration du territoire en France était « une question environnement politique ».⁶⁴ Le constat était lucide, mais il n'était pas suivi de la solution idoine : dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il conviendrait de dépolitiser la question afin d'entreprendre enfin la réforme nécessaire, juste et ambitieuse qu'exigent les collectivités territoriales.

⁶² Vilfredo Pareto, « Le référendum du pont de vue économique », 1897 in *Id.*, *Le péril socialiste*, Paris, Editions du Trident, 2008, pp.257 s..

⁶³ Pascal Salin, *loc. cit.*, p. 131.

⁶⁴ Comité pour la réforme des collectivités locales, *op. cit.*, p.7.