La décentralisation, quelles réalités ?

Cyril Charbonnier, Pierre De Franclieu

▶ **To cite this version:**

Cyril Charbonnier, Pierre De Franclieu. La décentralisation, quelles réalités ?. Sciences de l'Homme et Société. 2012. hal-01784224

HAL Id: hal-01784224

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01784224

Submitted on 3 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Corps des Mines

MINES ParisTech
BIBLIOTHÈQUE
60, boulevard St-Michel
75272 PARIS CEDEX 06

IE 1 [532]

La décentralisation, quelles réalités ?

Mémoire de troisième année

Année 2011-2012

Cyril CHARBONNIER & Pierre de FRANCLIEU

(PO 2009)

Sommaire

Sommaire 2
Table des illustrations 5
Remerciements 6
1. Introduction 7
2. Trente années de réforme pour un bilan en demi-teinte 9
2.1. Trente années de législation à la recherche de la décentralisation 10
2.1.1. Acte 1 : la lente maturation de l'intercommunalité 10
2.1.2. L'irrésistible montée en puissance de la coopération intercommunale 11
2.2. Acte 2 : vers plus de liberté et d'autonomie 13
2.2.1. Une législation très ambitieuse 13
2.2.2. Une accentuation de la décentralisation de l'organisation 13
2.3. Beaucoup de réformes pour un bilan contrasté 15
2.3.1. Les dépenses explosent 15
2.3.2. ...les besoins de financement aussi 17
2.4. Des réformes plus ou moins abouties qui se neutralisent 19
2.4.1. De timides avancées de l'organisation de l'action publique territoriale 20
2.4.2. Des réformes qui se télescopent, voire se neutralisent 20
3. Les collectivités territoriales, des moyens financiers encadrés mais une réelle autonomie 23
3.1. Des principes stricts régissent les collectivités territoriales 24
3.1.1. L'autonomie financière pour une réelle « libre administration » 24
3.1.2. Les grands principes régissant les finances locales 25
3.1.3. Une autonomie financière encadrée 25
3.1.4. Cette autonomie financière des collectivités territoriales reste une préoccupation des élus locaux 26
3.1.4.1. Quant à l'évolution de la taxe professionnelle 26
3.1.4.2. Quant à l'évaluation des taux d'autonomie 26
3.1.4.3. Quant à la péréquation 27
3.2. L'autonomie des collectivités territoriales françaises au sein de l'Union Européenne 27
3.3. Des ressources financières d'origine multiple 29
3.3.1. Les ressources propres garantissent une certaine autonomie financière aux collectivités territoriales 29
3.3.1.1. Un lien avec le contribuable et les services rendus 30
3.3.1.2. « Les quatre vieilles » constitue la fiscalité directe des collectivités territoriales 30

3.3.1.3. Une fiscalité indirecte réduite 32
3.3.1.4. Des « revenus » divers 33
3.3.2. Des ressources extérieures complémentaires mais non maîtrisées par les collectivités territoriales 33
3.3.2.1. Les dotations de l'Etat 33
3.3.2.2. Un réel effort de l'État en faveur des collectivités territoriales 34
3.3.3. L'endettement, une autre source de financement 36
3.3.4. Les ressources en provenance de l'Union Européenne 36
3.4. Des dépenses dynamiques 37
3.4.1. Des dépenses de fonctionnement mais aussi d'investissement 37
3.4.1.1. Le fonctionnement des collectivités 37
3.4.1.2. L'investissement des collectivités 38
3.4.2. Des dépenses essentiellement dues au bloc communal 38
3.4.3. Le principe de libre administration des collectivités est encadré juridiquement, obligeant les collectivités à certaines dépenses et leur en interdisant d'autres. 38
3.4.3.1. Les dépenses obligatoires 38
3.4.3.2. Certaines dépenses sont interdites par la loi 39
3.4.3.3. D'autres dépenses locales sont facultatives 40
3.5. Le contrôle budgétaire local 40
3.5.1. Une procédure d'élaboration classique 40
3.5.2. Le préfet, garant du respect des procédures 41
3.5.3. La CRC, l'arbitre des finances locales 41
4. La loi du 16 décembre 2010, une réforme audacieuse mais incertaine dans son application .. 43
4.1. La loi du 16 décembre 2010, une réforme audacieuse 45
4.2. « Communes-Intercommunalité » : vers la fin de l'émiettement communal ? 46
4.2.1. L'achèvement de la carte intercommunale 47
4.2.2. Le rôle clé de la commission départementale de coopération intercommunale. 48
4.2.3. Une simplification du paysage intercommunal par la création de trois nouveaux échelons !. 48
4.2.4. Une gouvernance nouvelle pour dynamiser la démocratie locale. Election des délégués des communes 49
4.2.4.1. Composition de l'assemblée des communautés et métropoles 50
4.2.4.2. Désignation de délégués suppléants 50
4.2.4.3. Composition du bureau des EPCI 50
4.2.4.4. Inéligibilité 50
4.2.5. De modestes avancées en matière de transfert de compétences 50
4.2.6. Des finances intercommunales encadrées 51
4.2.6.1. Unification de la DGF à l'échelle intercommunale 51
4.2.6.2. Unification de la fiscalité directe 52

4.2.6.3. Une dynamisation de la nécessaire mutualisation qui reste perfectible 52
4.3. Région-Département : un mariage de raison ? 53
4.3.1. Un élu local commun à la région et aux départements pour 2014 53
4.3.1.1. Mode de désignation 53
4.3.1.2. Répartition 54
4.3.1.3. Parité 54
4.4. Une fausse suppression de la clause de compétence générale 54
4.5. Une volonté d'encadrer les financements croisés 55
4.5.1. Participation des départements et des régions 55
4.5.2. Un encadrement strict 55
4.5.3. L'arrêt du cumul des subventions 55
4.6. Une volonté de simplification de la carte territoriale 55
4.6.1. Le regroupement entre départements ou entre région 56
4.6.2. La fusion entre départements et région 56
4.7. Une loi aux effets incertains 57
5. Un acte III de la décentralisation 59
5.1. Proposition 1 : une formule délibérative pour la participation des citoyens 61
5.2. Proposition 2 : une réforme pour une fiscalité transparente et équitable 63
5.3. Proposition 3 : un contrat pour une clarification des rôles et des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales, et une mise en œuvre adaptée à chaque territoire des politiques publiques. 66
6. Conclusion 70

Table des illustrations

Figure 1 : Répartition des compétences entre les différents EPCI à fiscalité propre. 12

Figure 2 : Evolution de la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB depuis 1983. 15

Figure 3 : Evolution des dépenses de personnel depuis 1996. 17

Figure 4 : Evolution des différentes recettes de collectivités territoriales depuis 2005. 18

Figure 5 : Evolution de l'endettement des collectivités territoriales. 19

Figure 6 : Autonomie des collectivités territoriales en Europe 28

Figure 7 : Evolution du nombre de communes n'appartenant pas à un EPCI. 46

Remerciements

Nous tenons à exprimer notre gratitude à toutes les personnes qui nous ont apporté leur concours pour l'élaboration de ce mémoire, en particulier Monsieur Gustave Defrance, ingénieur général des mines, pour sa disponibilité, ses conseils avisés.

Nous tenons également à remercier Monsieur Jean-Marc Picand, secrétaire général de la DATAR, pour son soutien.

Nous remercions également tous les élus, les universitaires et les praticiens de la décentralisation pour les échanges, parfois vifs mais toujours fructueux, que nous avons pus avoir et qui nous permis d'avancer dans la compréhension d'un sujet complexe mais passionnant.

1. Introduction

Depuis trente ans, la France a connu d'importants changements dans son organisation institutionnelle qui n'est pas encore stabilisée. Les lois de décentralisation de 1981-1982 ont consacré la région comme nouvelle collectivité territoriale de plein exercice avec d'importants transferts de compétences, tandis que la loi Chevènement de 1999 a donné une impulsion décisive à la coopération intercommunale. Progressivement, le triptyque "Europe - Régions - Communautés" s'est superposé à l'organisation issue de la Révolution "Etat - Départements - Communes" pour mener à un entrelacs de six niveaux de décision publique.

La mise en place par le gouvernement Jospin du « processus de Matignon » a levé un tabou : la dévolution d'une partie du pouvoir législatif à certains niveaux de collectivités territoriales pourrait être envisagée. Où le curseur s'arrêtera t-il dans le partage des rôles ? Il est peu probable que l'un des vieux échelons disparaisse rapidement, même si la loi du 16 décembre 2010 s'attache à réduire le rôle du département au profit de la région et des établissements publics de coopération intercommunale. Comme l'illustre le Rapport Mauroy de 2000 ou les vifs débats pour l'adoption de la loi de 2010, les esprits ne semblent pas mûrs pour une disparition d'un des vieux échelons.

Ce mémoire vise dans un premier temps à fournir une explication quant à l'organisation actuelle de l'action publique. Dans un second temps, nous tentons d'organiser la réflexion sur le thème de la décentralisation fiscale qui est à même de fournir des éléments d'appréciation des propositions contenues dans les différents rapports publiés depuis quelques années, notamment le rapport Balladur. La loi du 16 décembre 2010, dont nous présentons les grandes lignes dans un troisième temps, fut en quelque sorte la réponse des services de l'État aux propositions contenues dans ce rapport. Nous concluons enfin par quelques propositions qui permettraient de clarifier la décentralisation pour le citoyen et de la rendre plus efficace.

2. Trente années de réforme pour un bilan en demi-teinte

Les lois de décentralisation du début des années 80 ont supprimé les tutelles administratives et financières et le contrôle a priori, établi les droits et les libertés des communes, des départements et des régions - trois étages de collectivités à qui furent théoriquement attribués des blocs de compétences. Les années 90 ont vu plusieurs lois ayant pour objectif de lutter contre les effets néfastes de l'émiettement communal.

La volonté à la fois de poursuivre la décentralisation et de corriger certains effets de l'acte I, ont déclenché au début des années 2000 un « acte II » : en 2003 sont votées une loi constitutionnelle instituant « l'organisation décentralisée » de la France et une loi attribuant l'autonomie financière aux collectivités territoriales. La loi sur les libertés communales qui devait compléter ces deux dernières lois n'est adoptée qu'en août 2004 selon l'application de la procédure dite du 49-3 : elle prévoit de nouveaux transferts de compétences (et des moyens financiers). La mise en œuvre de cette loi ayant été perturbée par l'arrivée de l'opposition à la présidence des conseils régionaux en 2004, le gouvernement décida une « pause de la décentralisation », pause également souhaitée par 76 % des citoyens répondant à un sondage réalisé en novembre 2006 par IPSOS.

Nous rappelons dans un premier temps les objectifs poursuivis et les résultats attendus par les différentes lois de décentralisation votées au cours des trente dernières années. Dans un second temps, nous analyserons d'une part les résultats quantitatifs perceptibles notamment au travers des finances locales, d'autre part les modalités de mise en œuvre des différentes lois.

2.1. Trente années de législation à la recherche de la décentralisation

Trois grands principes sous-tendent la politique de décentralisation engagée en 1982 et poursuivie jusqu'à maintenant :

- l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre qui se complète d'une suppression du contrôle a priori des actes des collectivités locales ;
- le maintien des différentes structures d'administrations locales existantes ;
- la compensation financière des transferts de compétences.

Ce processus de décentralisation a connu deux grandes phases, dénommées acte I et acte II de la décentralisation.

2.1.1. Acte 1 : la lente maturation de l'intercommunalité

Dans le respect des principes évoqués ci-dessus, l'acte I comprend pas moins d'une dizaine de lois qui ont fait évoluer l'organisation territoriale et la répartition des compétences :

- 1982 : lancement du grand chantier de réorganisation du territoire.
- 1983 : répartition des compétences entre les trois étages de collectivités.
- 1992 : loi Aménagement du territoire de la République, ATR.

- 1995 : loi d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire, LOADT.
- 1999 : loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, LOADDT.
- 1999 : loi pour le Renforcement et la Simplification de la Coopération Intercommunale, LRSCI.
- 2000 : loi Solidarité et Renouvellement Urbain, SRU.
- 2002 : loi démocratie de proximité.
- 2003 : loi Urbanisme et Habitat, LUH.

La volonté de générer une organisation du territoire plus efficace a motivé le législateur ; les initiatives ont été nombreuses pour inciter les communes à se regrouper, allant des Établissements Publics de Coopération Intercommunales (EPCI) jusqu'aux pays.

2.1.2. L'irrésistible montée en puissance de la coopération intercommunale

Après deux siècles de centralisme jacobin, les lois Defferre de 1982-1983 reconnaissent trois étages de collectivités - communes, départements, régions - à qui sont transférées des compétences dans les domaines de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle, de l'aménagement ainsi que dans le domaine de l'économie. En effet, dans la perspective d'élargir la panoplie des actions destinées à sortir de la crise durablement installée, les collectivités territoriales sont légitimées pour poursuivre leurs interventions économiques. Dix ans plus tard, l'émiettement communal ayant limité l'efficacité de la mise en application de la décentralisation, la loi ATR 1992 ouvre la voie à la coopération intercommunale proposant la création de communautés de communes et de communautés de ville pour améliorer l'offre de biens publics locaux et promouvoir le développement local.

Constatant le faible empressement pour ces regroupements (notamment seulement cinq communautés de ville), l'Etat propose une autre forme de regroupement des collectivités locales. La LOADT 1995 redécouvre le concept de pays, espace pertinent pour l'élaboration d'un projet de développement et propose après une campagne nationale de réflexion, la création de pays : 40 pays sont mis en expérimentation avant une promotion plus large relancée en 1999 par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT). Celle-ci reprend le concept de regroupement des communes en pays en ajoutant le critère de durabilité dans la conception du projet. Simple organe de réflexion et d'élaboration, le pays peut générer des projets, ce qui fait dire à J-L. Guigou : un pays, une charte et un projet c'est un contrat.

Conscient de l'importance de la coopération intercommunale le législateur vote la loi LRSCI (1999). Elle crée trois niveaux de communauté : la communauté de commune, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine. Si les deux premiers types de communautés peuvent choisir des compétences optionnelles au-delà de certaines compétences obligatoires, les communautés d'agglomération doivent assumer toutes les compétences transférées.

	Communauté de communes	Communautés d'agglomération	Communauté urbaine
Compétences obligatoires	- aménagement de l'espace - développement économique	- aménagement de l'espace communautaire - développement économique - équilibre social de l'habitat - politique de la ville	- développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire - aménagement de l'espace communautaire - équilibre social de l'habitat - politique de la ville - gestion des services d'intérêts collectifs (assainissement, eau SDIS, abattoir, crématorium) - protection et mise en valeur de l'environnement
Compétences optionnelles	Une au moins parmi quatre - protection, mise en valeur de l'environnement - politique du logement et du cadre de vie - création, aménagement et entretien de la voirie -construction, entretien, et gestion d'équipements culturels, sportifs et d'équipements préélémentaires et élémentaires	Trois au moins parmi les cinq - création, aménagement et entretien de la voirie, de parcs de stationnement d'intérêt communautaire - assainissement - eau - protection et mise en valeur de l'environnement - construction, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs, d'intérêt communautaire	

Figure 1 : Répartition des compétences entre les différents EPCI à fiscalité propre.

L'apparente simplicité de cette répartition des compétences laisse entier le problème de la définition de l'intérêt communautaire, souvent reportée. De nombreuses communautés de communes se comportent en caisses redistributrices des fonds à chacun de ses membres, ou encore annoncent des compétences qu'elles n'exercent pas.

A partir de cette loi de 1999, la progression de la création des Établissements Publics de Coopération Intercommunales (EPCI) à fiscalité propre est spectaculaire, largement encouragée par les incitations financières. D'autres lois viennent compléter ce dispositif de coopération intercommunale dans différents domaines d'intervention et d'organisation :

- la loi SRU (2000) remplace les Plans d'Occupation des Sols (POS) par des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui doivent comprendre un Projet d'Aménagement et de Développement Durable ;
- la loi Démocratie de proximité (2002) renforce les moyens d'expression des citoyens, précise le statut de l'élu local ;
- la loi LUH (2003) redonne un pouvoir au conseil de développement ; ce dernier est associé à l'élaboration de la charte du pays et à son suivi.

La relance de la coopération intercommunale a connu un incontestable succès en ce début de 3ème millénaire incitant les responsables politiques à poursuivre la décentralisation.

2.2. Acte 2 : vers plus de liberté et d'autonomie

L'ambition d'aller plus avant dans la décentralisation est à l'origine de trois grandes lois dont les dispositions sont ancrées dans la constitution et mènent à de nombreux transferts de compétences.

2.2.1. Une législation très ambitieuse

- 2003 : loi constitutionnelle instituant l'organisation décentralisée de l'Etat.
- 2003 : loi créant le droit à l'expérimentation par les collectivités locales.
- 2004 : loi sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- 2004 : loi sur les libertés communales.

Au-delà de la réforme constitutionnelle, il faut retenir les termes d'autonomie financière et de liberté communale censés renforcer la décentralisation.

2.2.2. Une accentuation de la décentralisation de l'organisation

« *L'organisation décentralisée de la République* » est désormais inscrite dans la Constitution. En 2003, les régions sont constitutionnellement reconnues comme collectivités territoriales de plein exercice à l'instar des communes et des départements.

Le droit à l'expérimentation prévoit que « *les collectivités et leurs regroupements peuvent, lorsque la loi ou le règlement les y autorisent et pour une durée définie à l'avance, déroger aux lois et règlements qui les régissent afin de « tester » localement les effets d'une mesure nouvelle* ».

L'autonomie financière des collectivités, principe inscrit dans la Constitution, prévoit la liberté de dépense ; elles peuvent fixer l'assiette et le taux d'imposition dans les limites fixées par la loi.
La démocratie locale est inscrite : les électeurs peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une question relevant de ses compétences, et les collectivités peuvent soumettre à la décision de leurs électeurs un projet de texte par référendum décisionnel local.

La loi du 13 août 2004 décide de très nombreux transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités :

- pour les communes et les regroupements de communes dans le domaine de l'urbanisme, du logement, de l'action sanitaire et sociale, de la culture ;
- pour le département dans l'action sociale, solidarité, logement, l'aménagement de l'espace, l'équipement, éducation, culture, patrimoine ;
- pour la région pour le développement économique, l'aménagement du territoire et la planification, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, la santé.

Derrière cette apparente spécialisation de chaque niveau de collectivité subsiste la clause de compétence générale ; de plus, l'absence de chef de file désigné pour l'exercice des compétences laisse libre cours à toute interprétation, à la nécessité de multiplier les réunions, à l'allongement des temps de concertation et de procédures, mais aussi peut conduire à l'immobilisme. Les travaux préparatoires à la loi adoptée en août 2004 n'avaient pas pris en compte qu'en mars de la même année les élections régionales conduiraient à l'arrivée de l'opposition à la présidence des conseils régionaux. La mise en œuvre de la loi en a été fortement perturbée, au point qu'après la décision du gouvernement de faire « *une pause de la décentralisation* », il paraît utile de faire le point sur les acquis et les incertitudes.

Pour répondre aux enjeux liés aux questions majeures telles que les économies d'énergie, la protection de l'environnement, la gestion de l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, les logements, la solidarité, l'insertion, le développement durable, l'attribution de compétences spéciales aux départements et aux régions et la désignation d'un véritable chef de file selon les projets deviennent incontournables jusqu'à l'échelon des intercommunalités.

Le Président de l'Assemblée des Communautés de France, introduisant le livre blanc de l'intercommunalité, rappelle que l'intercommunalité est le corollaire de la décentralisation. En effet, si avec 2 581 communautés soit 97 % des communes et 59 millions d'habitants[1], le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue l'une des réformes

[1] *Chiffres DGCL : « Les Collectivités Locales en chiffres 2012 »*

institutionnelles les plus significatives réalisées sous la Vème République, les regroupements n'ont pas toujours les périmètres pertinents. Il reste des « coquilles vides » où les compétences annoncées ne sont pas mises en œuvre et où l'intérêt communautaire est très largement laissé de côté.

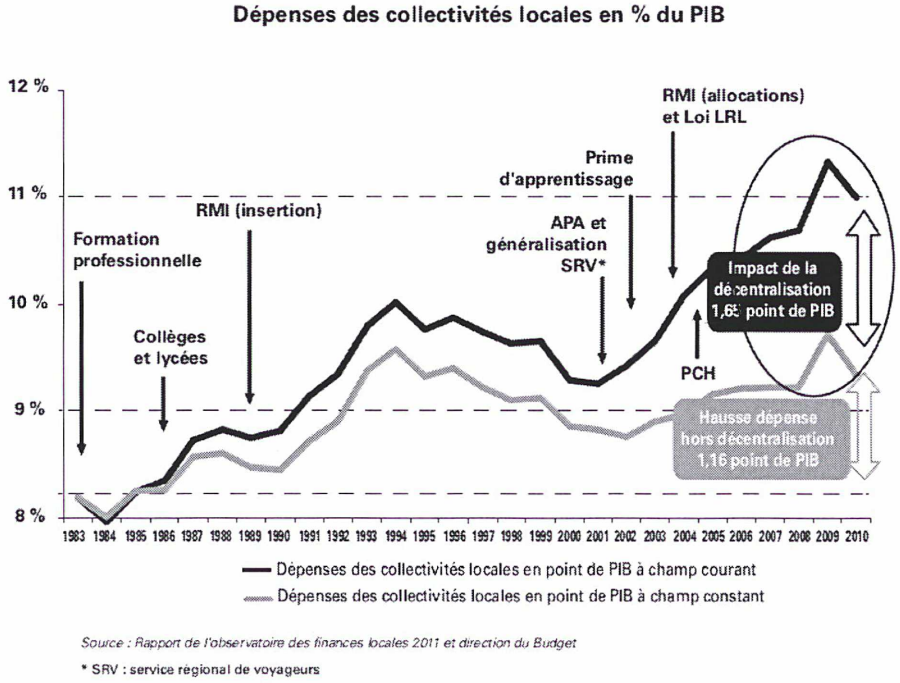
2.3. Beaucoup de réformes pour un bilan contrasté

Il serait vain de construire un bilan dans le seul but de ressortir un solde unique positif ou négatif en raison de la complexité des interactions créées par la multiplicité des réformes. Aussi, la méthode d'évaluation retenue est double. D'abord elle s'appuie sur une analyse rétrospective des effets des différents transferts de compétences et des réformes, notamment via les finances locales qui paraissent être un bon indicateur pour mesurer l'évolution de la structure de répartition entre les différents niveaux de l'organisation territoriale.

Nous examinerons une sélection de réformes dont certaines ont des effets plus ou moins aboutis voire plus ou moins discutables soulignant l'incomplétude de la décentralisation.

2.3.1. Les dépenses explosent ...

Les effets de la décentralisation peuvent être mesurés par la place croissante des collectivités territoriales dans les dépenses publiques.



Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2011 et direction du Budget

* SRV : service régional de voyageurs

Figure 2 : Evolution de la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB depuis 1983.

Entre 1982 et 2010, la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB passe de 8,5% à 11,1%. La progression de ces dépenses, de 5,9% en moyenne annuelle, est supérieure à celle du PIB (+ 4,6%). Elle se répartit à hauteur d'une croissance annuelle de 5,3% para an pour l'investissement et 6,1% par an pour ce qui concerne le fonctionnement.

Cette augmentation se retrouve dans l'évolution des principales ressources fiscales des collectivités locales. Elles évoluent sous l'effet de la progression des bases et des taux d'imposition.

Cette hausse de la fiscalité favorise certes la progression des investissements des collectivités territoriales, qui avec aujourd'hui plus de 64 Mds€ représentent 72% des investissements publics contre 66% en 1982, mais au détriment des ménages et des entreprises. Entre 1982 et 2006, ces derniers ont vu augmenter, en moyenne annuelle, la taxe d'habitation de 6,8%, les taxes foncières de 7,2%, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 8,5% et la taxe professionnelle de 7,1% .

Les dépenses de fonctionnement sont logiquement corrélées aux dépenses d'équipement mais cela ne permet d'expliquer qu'en partie leur hausse. Les transferts, 1,6 point de PIB dans l'ensemble des dépenses de collectivités territoriales, ont certes contribué à l'augmentation des dépenses de fonctionnement mais ils ne la justifient pas à eux-seuls.

La hausse est en partie due à une augmentation importante des effectifs de la fonction publique territoriale : entre 2000 et 2010, le nombre d'emplois a grimpé de 34% dans les collectivités locales[2]. Hors transfert de compétences, les effectifs des régions ont doublé en sept ans, ceux des départements ont augmenté de 20%, ceux de l'intercommunalité de 40% et ceux des communes de 9%. Même si l'année 2011 a vu un nette ralentissement des recrutements dans les collectivités territoriales[2], il n'en demeure pas mois qu'entre 1996 et 2011, les dépenses de rémunération des personnels ont doublé pour atteindre 51 Mds€.

[2] *Selon l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la croissance des effectifs des collectivités territoriales a été de 0,4% en 2011 contre 1,8% en 2010. Le secteur communal a même vu réduire ses effectifs de 0,4%.*

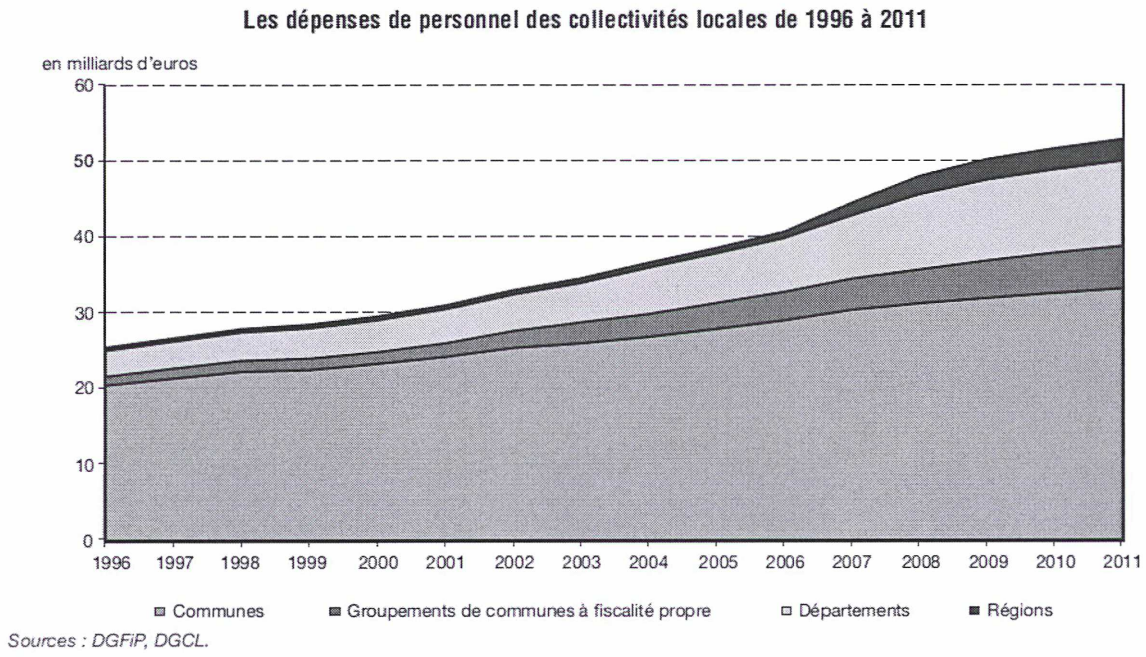


Figure 3 : Evolution des dépenses de personnel depuis 1996.

Il convient de relever que la tendance à la hausse des dépenses intercommunales est supérieure à celle du PIB. Cette évolution est préoccupante et conduit à s'interroger sur la place prise par les collectivités locales dans le déficit public national.

2.3.2. ...les besoins de financement aussi

Avec 4,6% du PIB perçus en 2010 sous forme de prélèvements obligatoires, les collectivités territoriales constituent un acteur fiscal majeur. En 2010, leurs recettes étaient constituées à 45% de taxes indirectes (TIPP, enlèvement des ordures ménagères...) contre 16% des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et non bâti et la taxe professionnelle), complétés notamment par des dotations de l'État à hauteur de 23%.

Si entre 2005 et 2010, la part des impôts locaux dans les finances locales n'a augmenté que de un point, la part des taxes a cru de six points pendant que celle des dotations de l'État baissait de quatre points. Ce sont là les conséquences des différentes réformes de la fiscalité locales dont certaines commencent à donner leurs effets.

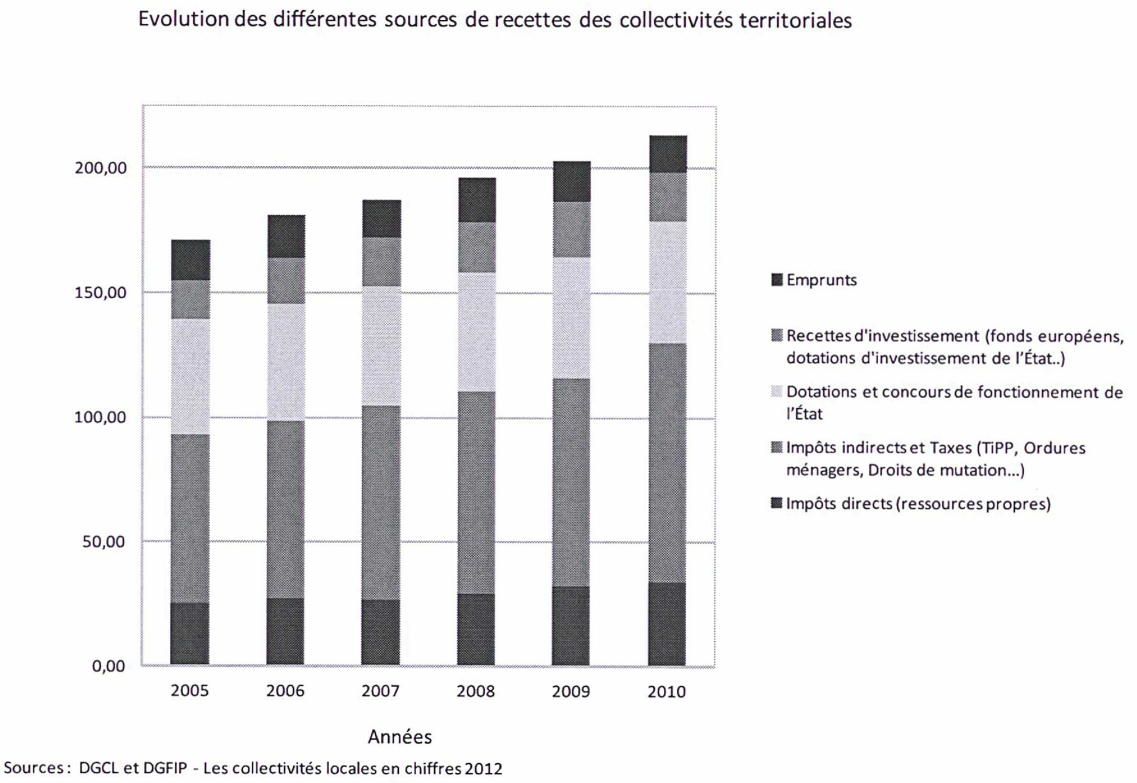
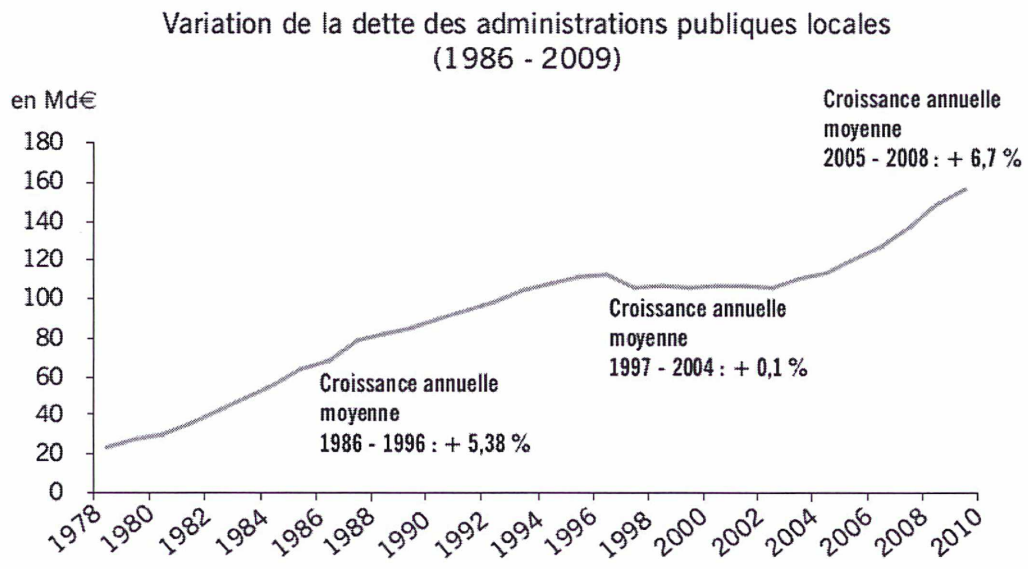


Figure 4 : Evolution des différentes recettes de collectivités territoriales depuis 2005.

Ainsi, au titre de la compensation des dégrèvements d'impôts accordés au fil des années, l'État est devenu, avec une contribution de 16 Mds € en 2010, le premier contribuable local. On peut considérer que la substitution de l'État aux contribuables locaux est un pis-aller et que l'objectif doit être une diminution progressive de l'effort de l'État. A cet égard, on constate en 2011 les premiers effets de la réforme de la taxe professionnelle. Celle-ci a en effet permis une forte réduction de la part assumée par l'État, qui est passé à 11 Mds €, dans le produit des impôts locaux ; baisse essentiellement due à la disparition des dégrèvements afférents à cette imposition, en particulier le plafonnement à la valeur ajoutée.

L'emprunt, 16 Mds€ en 2010, constitue une autre source de financement des collectivités territoriales. En la matière, si les collectivités territoriales disposent d'une grande liberté, elles sont néanmoins soumises au respect d'une « *Règle d'Or* » : contrairement à l'État, elles ne peuvent pas s'endetter pour financer leur fonctionnement.

Dans les périodes où la décentralisation est une priorité politique, on constate une forte augmentation de leur encours. Ce fut le cas entre 1986 et 1996, où l'augmentation moyenne annuelle de la dette était de 5,8%, et c'est à nouveau le cas depuis 2005 avec une croissance moyenne annuelle de 6,7% alors que dans la période 1997-2004, le taux moyen annuel s'élevait à 0,1%.



Source : données INSEE.

Figure 5 : Evolution de l'endettement des collectivités territoriales.

Mais l'emprunt n'est pas indolore. Il représente en effet une « dépense de remboursement » dont le montant pour 2010 s'élevait à 12 Mds €. Si ces remboursements peuvent paraître raisonnables au vu des 198 Mds € de recettes, ils sont devenus insoutenables pour certaines collectivités ayant contracté des emprunts dits « toxiques ». Il s'agit de montages financiers qui permettaient d'afficher à court terme un endettement peu coûteux et une amélioration de l'autofinancement, mais dont les taux, quasi nuls à l'origine, n'ont cessé de croître dans le temps.

S'il est indéniable que la décentralisation a eu des effets non négligeables, il serait toutefois hasardeux de porter un jugement sur la répartition des compétences en l'absence d'objectifs clairement quantifiés par le législateur. On peut s'interroger sur la pertinence et la qualité des différents transferts effectués.

2.4.Des réformes plus ou moins abouties qui se neutralisent

Il convient de rappeler les principes et les objectifs voulus par la décentralisation afin de donner une grille de lecture des changements intervenus dans l'organisation territoriale :

- attribution de compétences propres aux collectivités distinctes de celles de l'Etat ;
- équilibre des pouvoirs sur le territoire ;
- élection des représentants par la population ;
- responsabilité financière des autorités élues ;
- des centres de décision proches des citoyens ;
- multiplication des initiatives locales.

2.4.1. De timides avancées de l'organisation de l'action publique territoriale

La mise en œuvre du principe de subsidiarité est avec la coopération intercommunale parmi les innovations majeures. Il en découle la suppression de la tutelle et du contrôle a priori, remplacé par un contrôle a posteriori, ainsi que la mutualisation des moyens pour améliorer l'offre de biens publics et services publics locaux grâce aux regroupements communaux. L'instauration de la Taxe Professionnelle Unique a largement facilité cette mutualisation et renforcé la solidarité intercommunale.

La mise en pratique de la notion de projet a renouvelé les modalités de fonctionnement des territoires d'autant plus que la procédure des appels à projets a été développée pour mobiliser les acteurs locaux : les systèmes productifs locaux, les agglomérations, les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale illustrent cet apport de la décentralisation. La réalisation de ces projets donne lieu à la signature de contrats entre l'Etat et les collectivités locales. La contractualisation a par exemple été érigée en modalité de fonctionnement entre l'Etat et les groupements constitués pour piloter les pôles de compétitivité.

Le droit à l'expérimentation est un outil juridique des collectivités territoriales pour gérer des problèmes qu'elles ont la volonté de résoudre. Un droit permettant de déroger temporairement à la loi républicaine mais avec quelques expérimentations menées depuis, force est de constater que tant les conditions d'application que les alternatives à l'issu du bilan (abandon ou généralisation qui conduit à une uniformisation contraire à l'esprit de l'expérimentation) constituent un frein au développement des expérimentations.

Finalement s'il y a bien eu transfert de compétences et des moyens financiers, il n'y a pas eu clarification suffisante de l'attribution de compétences aux différents échelons territoriaux, et surtout des prélèvements fiscaux.

2.4.2. Des réformes qui se télescopent, voire se neutralisent

Les projets de simplification se succèdent mais sans réel effet. L'enchevêtrement des compétences reste une réalité qui complique la tâche des décideurs et des gestionnaires locaux, et obscurcit les rapports entre élus et citoyens. Nous pouvons relever des difficultés liées à la répartition des compétences, à la responsabilité financière et à la démocratie locale.

Le pouvoir local procédant du suffrage universel, il a une propension naturelle à se saisir de l'ensemble des affaires concernant le territoire dont il a la charge. Un président d'exécutif local affirme ainsi son leadership, voire son statut de « patron », sur son territoire en activant tous les leviers à sa disposition : exercice des compétences d'attribution, interpellation des autorités responsables, cofinancements de projets ou encore contre-expertise. C'est probablement plus sur sa capacité d'affirmation que sur ses qualités de gestionnaire que l'élu est jugé, ce qui rend difficile l'établissement d'une carte claire des compétences attribuées à chaque échelon territorial - région, département, intercommunalité et commune. Si la région

se voit attribuer un rôle de coordination, la désignation d'un « chef de file » adapté en fonction du projet de développement économique, d'aménagement et de politique de la ville, reste un problème entier. Selon le rapport Lambert, cela passerait par des actions et des outils de planification coordonnés dans le cadre de schémas prescriptifs élaborés par une collectivité « chef de file ».

Le problème des ressources financières et de leur emploi couvre plusieurs questions. Il s'agit avant tout de re-légitimer l'impôt local et de clarifier la répartition ainsi que le financement des compétences entre Etat et collectivités territoriales d'une part et entre collectivités d'autres part. C'est une condition indispensable pour le rétablissement du lien entre citoyen-contribuable et les élus.

Une clarification des prélèvements fiscaux s'impose. Il y aurait lieu de supprimer les doublons de dotations aux communes et aux intercommunalités qui n'ont pas suffisamment mutualisé les moyens humains et physiques pour réaliser des économies d'échelle. Il apparaît également nécessaire de limiter les financements croisés en limitant le nombre d'acteurs publics comme intervenants directs, et selon le rapport Lambert de prévoir « *l'obligation pour le maître d'ouvrage de financer au moins 50 % du projet* ».

Enfin, il faut dénoncer la constitution de clubs de collectivités riches en périphérie d'agglomération ou encore la possibilité de se retirer d'une intercommunalité pour se réserver la contribution économique territoriale.

Bien que plusieurs textes traitent de la démocratie locale et que le droit à l'expérimentation locale existe, le citoyen ne sent toujours pas impliqué dans le processus de décision locale. Cela nécessite de développer une gouvernance ayant une plus grande transparence. A cet égard, l'élection directe des représentants des intercommunalités prévue pour 2014 devrait améliorer la compréhension du citoyen. Elle suppose en revanche l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité. En raison de l'enchevêtrement des découpages, il semble que le découpage pertinent pourrait coïncider avec les bassins de vie et les aires urbaines. Cela permettrait une action publique territoriale plus efficace sachant qu'il subsiste encore environ 14 786 syndicats intercommunaux à côté des 36 600 communes, 2 581 EPCI à fiscalité propre, 100 départements et 26 régions.

La mise en œuvre de nouvelles dispositions vient buter sur des situations non stabilisées ou encore se retrouver face à un vide juridique. C'est ainsi que :

- la démocratie participative ne pourra trouver d'expression si la couverture intercommunale reste incomplète ;
- la responsabilité financière des élus des différents échelons territoriaux ne pourra être engagée de manière transparente si l'on continue à empiler les prélèvements fiscaux sans réforme fiscale profonde ;
- la désignation d'un chef de file en fonction des projets suppose une clarification de la répartition des compétences transférées.

Ces exemples n'épuisent pas la liste des dysfonctionnements qui empêchent un déploiement complet de cette grande réforme que constitue la décentralisation. Celle-ci n'est toutefois pas une fin en soi, même si les collectivités impulsent aujourd'hui la vie économique et civique dans les territoires. La différenciation territoriale progresse de façon à la fois plus subtile et surtout plus souple que ce que le législateur s'efforce de prévoir à chaque étape de la décentralisation : ici, les compétences transport seront mises en réseau, là ce sera l'enseignement. Ceci redonne vigueur à l'idée du regroupement intercommunal tel qu'il était conçu à la fin du XIXème siècle, à savoir avec souplesse et refus des regroupements autoritaires.

Des pistes s'ouvrent donc quant à la façon de conduire la réforme territoriale en mettant fin à l'émiettement des structures, à travers les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, les pôles métropolitains et autres syndicats.

3. Les collectivités territoriales, des moyens financiers encadrés mais une réelle autonomie

Depuis le début des années 80, les budgets locaux sont soumis beaucoup plus étroitement que par le passé à la contrainte fiscale. Les budgets locaux se construisent désormais à partir d'une hypothèse sur l'évolution des taux, qui tient compte notamment de la position relative de la collectivité par rapport à ses « concurrentes ». Cette hypothèse détermine l'équilibre du budget de fonctionnement, la capacité de financement des investissements, et donc finalement le volume de ces derniers. Ainsi la fiscalité conditionne-t-elle en définitive le choix entre le simple renouvellement des équipements et leur développement. L'accès à l'emprunt étant lui-même conditionné à la solvabilité financière future (donc à l'évolution prévisible de la fiscalité) ; il est donc clair que la capacité de mobilisation de la fiscalité, aujourd'hui et demain, est au centre de la construction de l'équilibre durable des finances locales. Elle en constitue la variable stratégique essentielle.

3.1. Des principes stricts régissent les collectivités territoriales

L'autonomie financière des collectivités territoriales désigne la capacité de ces collectivités à bénéficier de ressources propres. Cette autonomie constitue une déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal. Elle a été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003 puis a été juridiquement définie dans la loi organique du 29 juillet 2004, notamment en ce qui concerne la nature de *"la part déterminante"* des ressources dont les collectivités territoriales doivent disposer pour pouvoir être considérées comme financièrement autonomes. La récente réforme de la taxe professionnelle fait craindre cependant une perte de pouvoir fiscal menaçant, à terme, l'autonomie financière des collectivités territoriales.

3.1.1. L'autonomie financière pour une réelle « libre administration »

Selon l'art. 72 C de la Constitution relatif aux collectivités territoriales : *"Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences."* Si cet article garantit la libre administration des collectivités territoriales, il ne garantit pas l'autonomie financière au sens où le législateur, dans le cadre de la décentralisation, peut déléguer des compétences nouvelles aux collectivités territoriales, sans pour autant allouer les ressources correspondantes. Il est également en mesure de décider la suppression de certains impôts locaux : les droits de mutation à titre onéreux, la part régionale de la TH ou la vignette automobile. Pour cette raison, les élus locaux ont réclamé une garantie constitutionnelle permettant aux collectivités territoriales de bénéficier d'un certain niveau de ressources propres et d'obtenir une compensation de tout nouveau transfert de compétences décidé par le législateur. La révision de 2003 a donc introduit l'art. 72-2 C qui dispose que :

"Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les 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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales."

3.1.2. Les grands principes régissant les finances locales

Cinq grands principes peuvent être dégagés :

- la liberté d'utilisation des ressources par les collectivités territoriales, condition d'une liberté d'administration effective ;
- une marge de manœuvre dans la fixation des taux et des assiettes des impositions : elle reste toutefois encadrée par la loi, puisque le niveau des taux appliqués aux impôts locaux, ainsi que leur progression, sont limités ;
- le caractère *"déterminant"* des ressources propres dans le budget local : il renvoie de manière assez floue, à l'autonomie fiscale des collectivités par rapport à l'Etat ;
- la compensation des transferts de compétences : lorsque, en vertu des lois de décentralisation, l'Etat transmet à une collectivité territoriale une part de ses attributions, il doit également leur fournir les moyens de supporter cette nouvelle charge ;
- la péréquation : l'Etat doit rechercher une certaine égalité entre les collectivités territoriales par des dispositifs de transferts de ressources.

3.1.3. Une autonomie financière encadrée

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de l'art. 72-2 C, définit un plancher de ressources propres en deçà duquel le degré d'autonomie financière des collectivités (mesuré par le rapport ressources propres sur ressources totales) ne peut descendre. Ces seuils correspondent au ratio d'autonomie de 2003[3] : 60 % pour les communes et les départements, 40 % pour les régions.

---

[3] *Le taux d'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales est obtenu par le rapport des ressources propres à la totalité des ressources sans toutefois intégrer :*

- les emprunts et les ressources versées par l'Etat pour compenser la charge induite par un transfert expérimental ou une délégation de compétences, qui ne sont pas pérennes ;

Cette loi organique précise également que : *"Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi."* Le législateur peut donc imposer de nouvelles obligations aux collectivités territoriales mais en veillant à ce qu'elles bénéficient de ressources compensatrices.

3.1.4. Cette autonomie financière des collectivités territoriales reste une préoccupation des élus locaux

3.1.4.1. Quant à l'évolution de la taxe professionnelle

La suppression de la Taxe Professionnelle (TP) et son remplacement par la Contribution Economique Territoriale (CET) en 2011 a soulevé de nombreuses inquiétudes parmi les élus locaux. Cela a donné lieu à une saisine du Conseil constitutionnel qui a considéré qu'il ne résultait d'aucune disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale[4].

Sur les 36Mds€ que rapportait la TP en 2010, seuls 65 % sont compensés par des recettes fiscales, le reste étant alloué en subventions par l'Etat. Les élus locaux votent le taux de 30 % du nouvel impôt, alors qu'ils votaient les taux de toute la TP auparavant, ce qui traduit donc une perte de liberté fiscale dans la fixation des taux.

3.1.4.2. Quant à l'évaluation des taux d'autonomie

Le ratio d'autonomie est également l'objet de débats. Le taux plancher fixé pour les ressources propres est celui de 2003 mais évolue. Ainsi, pour 2010 ce ratio s'élève à 62% pour les communes, 66% pour les départements et 56 % pour les régions. Ces proportions, très différentes de celles de 2003, devront à l'avenir être maintenues lors de tout nouveau transfert de compétences. Or, outre le fait que les différences de taux n'ont aucune justification rationnelle, ceux-ci ne prennent en compte ni la part des ressources fiscales propres, ni la diminution possible des dotations de l'Etat (qui conduirait mathématiquement à rehausser le ratio d'autonomie financière).

Ce seuil plancher oblige toutefois l'Etat, au cas où l'autonomie financière des collectivités territoriales serait menacée, à prendre des mesures de correction dans la loi de finances de l'année suivante. Il revient au Conseil constitutionnel de contrôler que les lois de finances assurent une part déterminante - avec cette règle arbitraire qui prend l'année 2003 comme référence - de ressources propres aux collectivités territoriales et procèdent bien, le cas échéant, aux corrections nécessaires à son effectivité.

- les transferts financiers entre collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, d'une part, entre communes et établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, afin d'éviter les doubles comptes.

[4] *Arrêt du Conseil constitutionnel de 2009, Loi de finances pour 2010.*

3.1.4.3. Quant à la péréquation

La péréquation constitue un pendant au principe d'autonomie financière. Selon l'interprétation qu'on lui donne, elle peut constituer une entrave à la libre administration ou bien une condition de l'autonomie financière. Le Conseil constitutionnel a jugé que sa mise en place n'était pas contraire au principe de libre administration et la révision de 2003 l'a constitutionnalisée afin de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité.

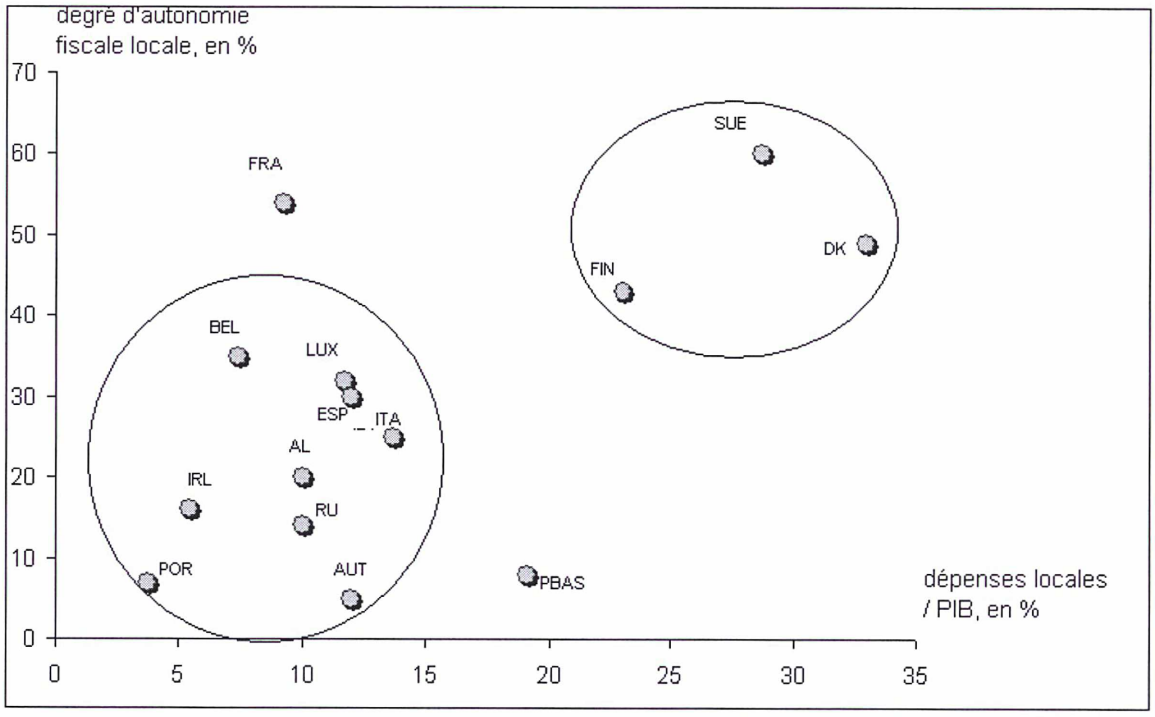
La péréquation désigne la correction des inégalités de ressources entre collectivités, à niveau de charges obligatoires comparables. Il en existe deux sortes :

- la péréquation verticale : elle intervient principalement par le biais de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et consiste à distribuer aux collectivités locales des dotations dont le niveau est d'autant plus élevé que leurs ressources sont faibles ;

- la péréquation horizontale : elle consiste à opérer un prélèvement sur les ressources des collectivités territoriales les plus favorisées pour en redistribuer le produit aux collectivités qui le sont moins.

3.2. L'autonomie des collectivités territoriales françaises au sein de l'Union Européenne

Les collectivités territoriales françaises ne disposent pas d'une autonomie financière plus faible que leurs homologues européens. En effet, dans de nombreux pays, notamment au sein de l'Union Européenne, les collectivités n'ont guère de marges de manœuvre sur les taux de leurs impôts. La réelle autonomie décisionnelle n'implique pas forcément une autonomie fiscale.



Source : OCDE

Figure 6 : Autonomie des collectivités territoriales en Europe

Il faut cependant distinguer les marges de manœuvre sur les taux selon que celles-ci concernent les collectivités de base ou les collectivités de rang intermédiaire.

Dans le cas des pays fédéraux, les entités fédérées ne sont pas véritablement « intermédiaires ». Les marges, plus ou moins considérables dont elles disposent, dépendent de l'équilibre d'ensemble des pouvoirs entre le niveau fédéral et les entités fédérées. Le cas du Canada illustre une situation où les Provinces disposent d'un pouvoir de négociation fiscale important alors que celui de l `Allemagne illustre le cas inverse de Länder faibles fiscalement. Les provinces belges où espagnoles jouissent, quant à elles, d'un pouvoir fiscal croissant mais encore limité.

Pour ce qui concerne les collectivités de base, celles-ci sont généralement sous l'autorité des entités fédérées dans les régimes fédéraux ; leur pouvoir fiscal est souvent très limité. Les impôts peuvent être nombreux et parfois productifs mais les marges de liberté sur les taux fort encadrées (Allemagne, Espagne, Belgique, Canada).

Dans le cas de pays à structure unitaire, le Royaume Uni est le cas où l'autonomie fiscale est la plus réduite. La « Council tax » rapporte peu et se différencie fort peu d'un « county » à l'autre : le « *Corporate Income Tax* » n'a rien d'un impôt local, son taux et sa base sont fixés au centre, son produit global est redistribué aux « counties » sur une base per capita.

Le cas des pays de l'Europe du nord est particulièrement éclairant, où les impôts sur le revenu, considérables au niveau local, ne sont en fait que très marginalement sous le contrôle des collectivités locales car les taux y sont très encadrés.

Au total, le constat est assez général d'une absence de réelle autonomie fiscale pour les collectivités de base. Les ressources fiscales peuvent certes être abondantes mais elles ne sont souvent que forfaitaires. Le cas est patent là où l'essentiel des ressources locales provient d'impôts partagés (le produit est alors réparti soit au prorata de la base d'imposition locale soit de la population, mais dans tous les cas le taux de l'impôt est fixé).

3.3. Des ressources financières d'origine multiple

Les ressources des collectivités territoriales désignent les recettes dont bénéficient les collectivités territoriales pour leur permettre d'assurer les missions que la loi leur confère et de mettre en œuvre des mesures dans l'intérêt local. Pour cela, les collectivités territoriales possèdent des ressources propres composées de taxes ou redevances mais surtout des quatre grands impôts directs locaux - les "quatre vieilles" - que sont les deux taxes foncières, la taxe d'habitation et l'ancienne taxe professionnelle. A côté de ces ressources propres, les collectivités territoriales disposent de ressources extérieures (dotations, subventions, emprunt, etc.). En 2010, les ressources totales des collectivités territoriales se sont élevées à 213 Mds €.

3.3.1. Les ressources propres garantissent une certaine autonomie financière aux collectivités territoriales.

La fiscalité locale est une fiscalité ancienne mise en place, d'abord, au bénéfice de l'Etat au lendemain de la Révolution française. A l'époque, la richesse économique reposait essentiellement sur la propriété foncière et immobilière, ce qui explique l'assiette choisie pour ces impôts. Au XXème siècle, l'Etat opte pour une modernisation de son système fiscal et remplace progressivement les impôts issus de la période révolutionnaire par des impôts assis sur une base d'imposition plus large. Il créé ainsi l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en 1914 et 1917, l'impôt sur les sociétés (IS) en 1948 et surtout la TVA en 1954. Parallèlement, il transfert les « quatre vieilles » aux collectivités territoriales.

Dans les années 1970, les impôts locaux connaissent une série de modifications. La loi du 31 décembre 1973 assoit les deux contributions foncières et la contribution mobilière sur une base d'imposition commune : la valeur locative cadastrale (le loyer théorique du bien possédé). Elles prennent le nom à ce moment là de "taxes foncières" et "taxe d'habitation". Puis, un an et demi plus tard, la loi du 29 juillet 1975 remplace la patente (ancien impôt sur le commerce et l'industrie) par la taxe professionnelle.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent fixer, dans les limites instaurées par la loi, le taux des impôts locaux directs. Cette loi instaure en effet deux conditions : un taux plafond de variation et un système de liaison de certains taux. Cependant,

c'est l'Etat qui continue d'assurer le recouvrement de cet impôt via le réseau du Trésor public. L'Etat fait donc une avance aux collectivités territoriales durant l'année pour qu'elles puissent bénéficier de cette ressource. Mais avant tout, la fiscalité locale établit un lien entre citoyen-contribuable, élus et les services rendus sur un territoire donné.

3.3.1.1. Un lien avec le contribuable et les services rendus

La responsabilisation en matière de vote des taux apparaît liée à la signification que lui accordent les contribuables et donc dépend de la nature de l'assiette. Ainsi, pour les ménages, des différences de taux au titre d'un impôt local sur le revenu auraient infiniment plus de signification que les différences actuelles de taux de la taxe d'habitation. Plus généralement, les comparaisons de taux sont et resteront hasardeuses tant que les facteurs qui contribuent à déformer la signification des taux et de leurs évolutions (compensations d'exonérations, abattements...) n'auront pas été réduits. Ceci réalisé, le vote des taux serait en conséquence responsabilisé.

Les analyses statistiques des choix fiscaux opérés par les responsables locaux témoignent toutefois d'un lien indéniable entre le service rendu et le taux d'imposition, notamment de taxe d'habitation, compte tenu du niveau de richesse fiscale et des charges de la commune. Par ailleurs, l'idée de la capitalisation fiscale qui lie la base de l'impôt foncier au flux de services publics locaux est certes présente dans l'esprit de certains contribuables mais ce mode de raisonnement n'est cependant pas très répandu. Ce lien est sans doute très présent aussi dans l'esprit des entreprises qui relient en permanence le service rendu et le taux des taxes locales à l'occasion de leurs négociations avec les collectivités locales. Enfin, les redevances d'usagers sont sans doute l'exemple le plus clair d'un tel lien.

Toutefois, l'absence de signification économique immédiate des bases des taxes foncières et d'habitation pour les contribuables affaiblit la portée des taux et surtout des différences territoriales de taux. Les contribuables ont alors tendance à raisonner en terme de produit, voire à s'en tenir à des réactions de protestation. L'imbrication des compétences, pour inévitable qu'elle soit, ne facilite pas non plus l'identification précise des « contreparties » de l'impôt local.

3.3.1.2. « Les quatre vieilles » constitue la fiscalité directe des collectivités territoriales

La fiscalité directe se compose principalement des quatre grands impôts directs locaux qui représentent 35 % des recettes totales et 80 % des recettes fiscales de l'ensemble des collectivités territoriales (74 Mds € en 2010). Il s'agit de la principale ressource des collectivités locales. Ces quatre impôts directs sont aussi appelés **"les quatre vieilles"** (sous-entendu les quatre vieilles contributions directes qui étaient à l'époque la contribution foncière, la contribution mobilière, la patente et l'impôt portant sur les portes et les fenêtres) sont :

- Les taxes foncières

  - la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) : elle porte sur les propriétaires de terrains nus.

  - la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : elle est payée par les propriétaires d'immeubles.

En 2010, ces deux taxes représentent un produit global de plus de 24,5 Mds €. A partir d'un taux voté par les assemblées locales, elles sont assises sur la valeur locative cadastrale dont le code général des impôts prévoit une révision tous les 6 ans mais la dernière révision générale des propriétés bâties remonte à 1970 et celle des propriétés non bâties à 1961. L'assiette ne cesse donc de s'éloigner de la valeur réelle des biens et de la capacité contributive des foyers fiscaux.

En outre, les taxes foncières sont sujettes à de nombreuses exonérations. L'exonération de la TFPB bénéficie aux bâtiments et propriétés publics, ainsi qu'à des populations ciblées (selon l'âge, le handicap ou le revenu). Elle peut aussi se faire pour des raisons économiques (entreprises nouvelles, logements sociaux, bâtiments ruraux à usage agricole). Quant à l'exonération de la TFPNB, elle concerne à titre d'exemple, les parts régionale et départementale pour les propriétés agricoles ou encore les bois et plantations.

- la taxe d'habitation (TH) : elle est supportée par tout occupant disposant d'un local à usage d'habitation, la valeur locative du bien sert de base d'imposition.
  en 2010, elle représente un produit de 18 Mds €. Elle concerne 29 millions de foyers imposables ; elle est donc l'imposition payée par le plus grand nombre de contribuables en France (contre 17 millions de foyers fiscaux payent l'impôt sur le revenu).
  En 2005, son taux moyen était de 20,90 % avec de fortes disparités (4% à Neuilly, plus de 40% à Marquette-lez-Lille).
  Sa part régionale ayant été supprimée en 2001, elle n'est plus prélevée qu'au profit des communes, des départements et des EPCI à fiscalité propre. Elle est assise sur la valeur locative cadastrale.

  Comme les taxes foncières, la taxe d'habitation est sujette à diverses exonérations attachées à la nature des locaux et, surtout, à la situation des occupants en raison de leur revenu fiscal de référence ou de situations particulières (âge, handicap...). Il existe aussi des abattements pour charges de famille ou à la discrétion des collectivités locales.

- la taxe professionnelle (TP) : elle est remplacée par la contribution économique territoriale (CET) depuis le 1er janvier 2010 afin d'alléger le poids de la fiscalité locale pesant sur les entreprises. L'Etat a versé en 2010 une compensation intégrale équivalente à la TP perçue en 2009 d'un montant de 32,5 Mds €.

Le nouvel impôt, la CET, est composé d'une :

- cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les valeurs foncières des entreprises et dont le taux est déterminé par les collectivités bénéficiaires ;

- cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) assise sur la valeur ajoutée dont le taux, fixé par le Parlement, varie de 0% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 500.000 €/an à 1,5% pour celles dont le CA excède 50 M€/an, afin de ne pas pénaliser les PME.

Afin de limiter le coût de la réforme de la TP, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est mise en place. Elle limite les gains des grandes entreprises de réseaux (télécom, énergie, ferroviaire) qui bénéficient de la réforme alors que leur activité est peu vulnérable au risque de délocalisation.

Avec la réforme de 2011, nous assistons à une spécialisation progressive[5] de la fiscalité locale.

- les communes et Etablissements Publics de Coopération Intercommunal (EPCI) : TH, les deux TF, CFE, CVAE (26,5 % du produit), IFER et taxe sur les surfaces commerciales (TasCom) ;
- les départements : TF, CVAE (48,5 % du produit), IFER, solde de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- les régions : CVAE (25 % du produit), IFER.

3.3.1.3. Une fiscalité indirecte réduite

La fiscalité indirecte joue un rôle croissant, notamment depuis l'affectation d'une partie de la TIPP en 2004 et de la taxe sur les conventions d'assurance en 2005 (qui profite aux départements). Elle représente en 2010 environ 35% des recettes des collectivités territoriales et est composée d'une multitude d'autres taxes :

- les communes : elles bénéficient d'une large palette de taxation indirecte des activités comme la taxe communale sur l'électricité, la taxe sur la publicité, la taxe de trottoirs, la taxe destinée aux transports en communs, etc. ;
- les départements : ils disposent de la taxe départementale de publicité foncière et du droit départemental d'enregistrement ;

[5] *Spécialisation suggérée par le rapport Mauroy : « le mode de calcul, de recouvrement et d'affectation des impôts locaux rend peu lisible le dispositif pour le contribuable. L'impôt dû est en effet calculé comme le produit d'une assiette propre à chaque contribuable par une somme de taux, votés par chaque niveau de collectivités territoriales. Cet empilement de taux complique singulièrement la lecture des avis d'imposition et rend plus délicat le contrôle démocratique de l'élu par le contribuable ».*

- les régions : elles fixent librement la taxe sur la carte grise et elles perçoivent le droit timbre de la taxe sur les permis de conduire.

Il faut souligner également que suite à la crise économique, la baisse des droits de mutation provoquée par l'effondrement du marché immobilier a conduit à une forte diminution des recettes des départements en 2008 et en 2009.

3.3.1.4. Des « revenus » divers

Les redevances liés à l'utilisation d'un service public, comme par exemple l'eau, la cantine, le transport ou encore le ramassage des ordures, viennent compléter les ressource des collectivités territoriales. Leur montant est fixé par l'assemblée locale, mais toute redevance doit correspondre à un service fait et il doit être proportionné au coût de la prestation.

La gestion du domaine, qu'il soit privé ou public, permet à la collectivité de bénéficier de son produit. Le domaine est généralement affecté à la section d'investissement. La collectivité peut aliéner les biens du domaine privé mais pas les céder à titre gratuit. En revanche, le domaine public est inaliénable. Son utilisation est en principe gratuite mais peut être tarifée (stationnement payant par exemple). Des utilisations privatives du domaine public sont possibles mais doivent toujours donner lieu au versement d'une somme d'argent par le bénéficiaire (exemple : les kiosques à journaux).

D'autres produits sont liés à la gestion du patrimoine de la collectivité :

- les participations d'urbanisme : par exemple, la taxe locale d'équipement ;

- les produits financiers : même si les collectivités territoriales doivent obligatoirement déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat, certains excédents de recettes (ceux provenant de dons), de la vente du patrimoine ou de recettes exceptionnelles peuvent donner lieu à des opérations financières (limitées à placements peu risqués).

3.3.2. Des ressources extérieures complémentaires mais non maîtrisées par les collectivités territoriales

3.3.2.1. Les dotations de l'Etat

La dotation globale de fonctionnement (DGF) se décompose en deux dotations : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. La DGF est la deuxième ressource la plus importante des collectivités territoriales et s'élève en tout à 41 Mds € en 2010, soit plus d'un cinquième des ressources totales des collectivités. La DGF permet aux collectivités de faire face aux dépenses courantes. Elle est allouée en fonction de la population, de la superficie et du potentiel financier de la collectivité.

Les autres dotations sous enveloppe sont des dotations complémentaires spécialisées et basées sur la loi de programmation des finances publiques 2009-2011. Certaines sont des dotations de fonctionnement. Ce sont par exemple la dotation spéciale instituteurs ou encore la dotation élu local.

D'autres sont des dotations d'équipement. Ce sont par exemple la dotation globale d'équipement (DGE) qui désigne les crédits venant du ministère de l'Intérieur et qui sont destinés à l'investissement ciblé des collectivités territoriales, ou encore les subventions d'équipement provenant des autres ministères, mais qui sont fortement dépendantes des orientations politiques nationales. Les régions et les départements bénéficient également de dotations d'équipement spécifiques afin de réaliser des investissements pour les collèges et les lycées. Enfin, la dotation générale de décentralisation (DGD) permet de réaliser des ajustements lorsque la compensation financière des transferts de compétence ne donne pas lieu à un transfert de fiscalité.

Il existe d'autres dotations de l'Etat, dites hors enveloppe, qui sont des fonds sur lesquels l'Etat n'a pas totalement prise. Il s'agit :

- du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ; il permet à l'Etat de compenser aux collectivités territoriales la TVA acquittée sur leurs investissements. Ce sont les dépenses d'équipement (acquisitions et travaux) des organismes locaux durant l'avant-dernière année (hors achats de terrains et subventions spécifiques de l'Etat perçues), pour lesquelles la TVA n'a pas pu être récupérée d'une autre manière qui sont prises en compte.

- du produit des amendes de police : c'est le Comité des finances locales (CFL) qui est chargé de leur répartition entre les communes. Créé en 1979 et composé d'élus et de représentants de l'Etat, le CFL a pour mission de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'Etat. Ces sommes ne peuvent être affectées qu'à l'amélioration des transports en commun et à la circulation.

Les différents ministères peuvent également accorder diverses subventions particulières au fonctionnement des collectivités. Ce sont des interventions thématiques et verticales servant de levier aux politiques publiques sectorielles mises en œuvre par l'Etat. La principale différence entre la subvention et la dotation étant la liberté d'attribution accordée à la collectivité, une dotation laissant plus de marges de gestion aux élus locaux qu'une subvention qui est généralement plus ciblée.

3.3.2.2. Un réel effort de l'État en faveur des collectivités territoriales

L'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales s'élève à plus de 97 milliards d'euros en 2010. Du fait des lois de décentralisation, les transferts de compétences

vers les collectivités territoriales se sont accompagnés du transfert des ressources, un principe désormais inscrit dans la Constitution. L'État compense par ailleurs les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux consentis par la loi. Cette compensation financière est constituée en partie par des ressources fiscales. L'État verse en outre des dotations aux collectivités territoriales afin de les aider dans leur fonctionnement courant et afin de soutenir leurs investissements.

Les dotations de l'État permettent de compenser l'augmentation des dépenses engendrée par les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation (le transfert de ressources est érigé en principe à valeur constitutionnelle depuis la révision constitutionnelle de mars 2003), mais également les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux décidés par l'État. Elles permettent également d'aider les collectivités à financer leur fonctionnement courant au travers de la DGF et leurs investissements, notamment leurs équipements et leurs infrastructures.

Au total, l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales s'élève à plus de plus de 97 milliards d'euros en 2010 et recouvre plusieurs composantes :

- Les « concours de l'État » aux collectivités territoriales (plus de 57 milliards d'euros en 2010) constituent la majorité l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. Ils regroupent les prélèvements sur les recettes de l'État (53 milliards d'euros), les crédits budgétaires (2,6 milliards d'euros) relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et la dotation générale de décentralisation Formation professionnelle inscrite au sein de la mission « Travail et emploi ». Au sein du prélèvement sur recettes, la dotation globale de fonctionnement constitue le principal concours de l'État (41 milliards d'euros) ;

- Il convient d'ajouter à ces concours les remboursements effectués au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui vient en aide à l'investissement des collectivités territoriale. En 2010, le fond de compensation de la TVA est doté de plus de 6 milliards d'euros. Le fonds de compensation pour la TVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire (15,45 %) la TVA que les collectivités territoriales et leurs groupements ont acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent récupérer directement parla voie fiscale ;

- les dégrèvements d'impôts locaux (plus de 19 milliards d'euros en 2010) et les subventions budgétaires (près de 2 milliard d'euros) versées par les ministères ;

- la fiscalité transférée (plus de 19 milliards d'euros).

Afin de maîtriser la dynamique de ses concours aux collectivités territoriales, l'État a mis en place au milieu des années 90 un pacte de stabilité, remplacé en 1999 par un contrat de croissance et de solidarité, devenu enfin le contrat de stabilité en 2008. Ces différents mécanismes fixent une cible globale d'évolution des concours.

Ainsi, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoyait dans son article 7 que les concours progresseront sur la durée du budget triennal au même rythme que l'inflation prévisionnelle.

Poursuivant cet effort, les concours de l'État hors FCTVA ont progressé à hauteur de la moitié de l'inflation en 2010.

Enfin, comme l'a annoncé le Président de la République en conclusion de la seconde conférence sur le déficit du 20 mai 2010, les concours financiers de l'État aux collectivités, hors FCTVA, seront gelés en valeur dans le budget 2011-2013. Le gel des concours de l'État aux collectivités s'explique non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État, mais également en raison de l'effet inflationniste du niveau de recettes sur les dépenses.

Il a par ailleurs été décidé que la péréquation sur les dotations serait renforcée afin notamment de niveler les inégalités entre collectivités et favoriser la maîtrise globale des dépenses en versant moins aux collectivités les mieux dotées et plus aux collectivités les moins bien dotées.

3.3.3. L'endettement, une autre source de financement

Le recours à l'emprunt constitue la troisième ressource en terme d'importance budgétaire pour les collectivités territoriales (18 Mds € en 2009, soit 8 % des ressources totales). Il ne peut être autorisé que par l'assemblée délibérante qui doit également approuver son affectation et les modalités de celui-ci, même si, dans un souci d'efficacité, cette assemblée peut déléguer à l'exécutif le soin de négocier au mieux les conditions d'emprunt.

Deux limites sont posées à l'emprunt des collectivités territoriales :

- il ne peut servir qu'à financer des dépenses d'investissement (en aucun cas des dépenses de fonctionnement) ;
- il ne peut pas servir à rembourser les emprunts précédents.

En outre, en vertu du principe d'équilibre, l'amortissement de la dette doit être couvert en intégralité par des recettes définitives.

3.3.4. Les ressources en provenance de l'Union Européenne

Il s'agit essentiellement des fonds structurels européens. Ces fonds correspondent à la politique régionale de l'Union. Leur mission commune est de favoriser le rattrapage des régions les moins avancées et d'aider les régions en crise à se reconvertir. Ils sont au nombre de deux :

- le Fonds social européen (FSE) : il sert à promouvoir la cohésion sociale et à soutenir l'emploi ;

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) : il vise à réaliser des investissements dans les secteurs porteurs de croissance, dans les grandes infrastructures (autoroutes) et à soutenir le développement local.

Pour 2007-2013, la France devrait bénéficier d'une aide totale de 14 Mds € de la part des fonds européens.

3.4. Des dépenses dynamiques

Les dépenses des collectivités territoriales désignent les dépenses réalisées par les communes, les groupements de communes, les départements et les régions. Depuis la relance de la décentralisation en 2004, les dépenses des collectivités territoriales ont connu une forte augmentation (+ 33 % entre 2004 et 2010). En 2010, ces dépenses représentent 213 Mds € (soit environ 11 % du PIB et 21 % de l'ensemble des dépenses publiques).

Ces dépenses s'inscrivent dans un cadre budgétaire et juridique :

- le cadre budgétaire : c'est la séparation, dans une optique patrimoniale inspirée par la comptabilité des entreprises, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement ;
- le cadre juridique : c'est la séparation entre les dépenses facultatives et les dépenses obligatoires des collectivités. Cette distinction permet à la CRC d'intervenir dans le contrôle des budgets en proposant de réduire la part des dépenses facultatives ou d'augmenter les crédits alloués à une dépense obligatoire.

3.4.1. Des dépenses de fonctionnement mais aussi d'investissement

La distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement favorise l'équilibre financier des collectivités territoriales (chaque section devant être équilibrée par rapport aux recettes de fonctionnement et d'investissement).

3.4.1.1. Le fonctionnement des collectivités

Les **dépenses de fonctionnement** concernent les opérations courantes des collectivités territoriales. Elles s'élèvent en 2010 à **148 Mds €**, soit 68 % de l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales. Elles regroupent principalement :

- les dépenses de personnels : premier poste de dépenses des collectivités territoriales, elles représentent 51 Mds € en 2010, soit 24 % des dépenses totales ;
- les intérêts des emprunts : ils ont connu une diminution significative en 2010 (- 11 %) après avoir fortement augmenté de 2006 à 2008. Ils représentent 4 Mds €, soit moins de 2 % des dépenses totales. Cette diminution des intérêts d'emprunt permet d'accroître la part d'autofinancement des collectivités ;
- les dépenses d'entretien et de fourniture ;
- les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité.

3.4.1.2. L'investissement des collectivités

Les dépenses d'investissement concernent des opérations en capital. Elles représentent un montant de 64 Mds € (33 % des dépenses) en 2010. Les collectivités territoriales réalisent ainsi 72 % de l'investissement public et sont le premier investisseur public.

Ces dépenses comprennent notamment :

- les dépenses d'équipement bruts : elles représentent 36,7 Mds €, soit 17 % des dépenses totales ;
- les subventions versées : elles représentent 12,6 Mds € ;
- les remboursements de dette : ils représentent 12 Mds €. Les collectivités territoriales sont responsables de 10 % de la dette publique.

3.4.2. Des dépenses essentiellement dues au bloc communal

L'étude de la structure des dépenses montre l'importance du secteur communal dans les dépenses des collectivités territoriales :

- les dépenses du secteur communal (communes et groupements) : elles s'élèvent à 118 Mds € en 2009, soit près de 55 % du total des dépenses ;
- les dépenses des départements : elles représentent 68 Mds € (32 %) ;
- les dépenses des régions : elles s'élèvent à 26,5 Mds € (13 %).

Le fait que les dépenses des communes et des groupements de communes représentent plus de la moitié des dépenses des collectivités peut s'expliquer notamment par l'importance des frais de fonctionnement, et particulièrement, des frais de personnel, qui représentent en 2010 près de 32 Mds € soit 27 % des dépenses des communes alors qu'ils ne s'élèvent qu'à 11 Mds € pour les départements (16 %) ou 3 Mds pour les régions (10 %).

Si les dépenses en personnel des régions sont assez faibles, cela tient aux missions qui leur sont imparties par la décentralisation (notamment dans le domaine de l'action économique). Les régions gèrent peu de services publics et consacrent une part importante de leur budget aux investissements, gérés pour partie dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

3.4.3. Le principe de libre administration des collectivités est encadré juridiquement, obligeant les collectivités à certaines dépenses et leur en interdisant d'autres.

3.4.3.1. Les dépenses obligatoires

Ces dépenses représentent une part importante des budgets locaux. Elles doivent être obligatoirement inscrites, avec des crédits alloués en quantité suffisante. Elles sont énumérées par le Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Une procédure de contrôle budgétaire est mise en place pour assurer que ces dépenses obligatoires sont bien inscrites au budget. Le préfet, le comptable de la collectivité ou un créancier peuvent saisir la CRC s'ils estiment qu'une dépense obligatoire ne l'est pas.

Chaque type de collectivité dispose de dépenses obligatoires spécifiques. Depuis 2004, ces dépenses sont classées en 31 catégories qui couvrent tous les aspects de la décentralisation. Par exemple, les communes sont tenues d'assurer le fonctionnement normal de la mairie, de garantir les dépenses de personnel et de prévoir des sommes suffisantes pour assurer le bon fonctionnement des services publics obligatoires. Le paiement des intérêts de la dette et de son amortissement constitue également une dépense obligatoire.

La répartition des dépenses obligatoires se fait en fonction des compétences qui ont été transférées aux collectivités par l'État :

- les régions : elles s'occupent du développement économique, de la formation professionnelle et des lycées. En 2005, elles ont pris en charge les personnels non enseignants des lycées (personnels techniciens, ouvriers et de service dits TOS) ;

- les départements : ils ont un rôle social affirmé puisque les deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement sont consacrés à l'aide sociale. Depuis 2004, ils gèrent l'ensemble du dispositif RMI-RMA. Ils apportent également près du tiers des aides en faveur du développement économique par des mises à disposition de terrains ou d'aides aux infrastructures d'accueil et d'exonérations fiscales. Depuis 2005, ils gèrent les personnels non enseignants des collèges. Ils s'occupent également de la voirie et des transports ;

- les communes : elles prennent en charge les actions de proximité. Leurs dépenses s'orientent essentiellement vers l'aide sociale, l'urbanisme, la réalisation d'actions éducatives, culturelles et sportives ;

- les groupements de communes : les compétences principales des structures intercommunales sont des services dits traditionnels (ordures, énergie, eau, assainissement). Toutefois, l'État impose aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la responsabilité du développement économique. En outre, une loi de 2004 leur accorde le droit d'exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements, pour le compte de ces collectivités et sous réserve de leur approbation.

3.4.3.2. Certaines dépenses sont interdites par la loi

Le subventionnement des cultes est interdit conformément à l'art. 2 de la loi de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Aucune collectivité n'a par conséquent le droit d'accorder une indemnité à un représentant d'un culte ou bien de participer à l'organisation d'une manifestation. Par contre, dans le cadre de la gestion du domaine, les locaux religieux antérieurs à la loi de 1905 peuvent recevoir des aides locales. En outre, des aides éventuelles

peuvent être accordées aux associations religieuses réalisant des activités annexes de caractère social ou culturel.

La gestion de l'éducation est encadrée par la loi de 1886 sur l'enseignement primaire. Pour être subventionnées, les écoles privées doivent obtenir l'agrément de l'Education nationale. Les collectivités ne peuvent les subventionner sans cela, mais elles ont l'obligation de le faire une fois l'agrément obtenu. Elles ne peuvent donc pas privilégier l'école publique.

3.4.3.3. D'autres dépenses locales sont facultatives

Ces dépenses doivent correspondre à un intérêt public local. Les dépenses effectuées dans un but purement privé sont interdites. Elles doivent aussi rester le plus neutre possible, notamment au niveau politique.

Elles doivent également inscrire leur action dans le champ de compétence qui leur est attribué, et ce, pour éviter les chevauchements de compétences entre les différentes collectivités. Les fonds de concours permettent par ailleurs aux collectivités d'intervenir conjointement dans le financement d'activités ayant une incidence sur leur territoire.

3.5. Le contrôle budgétaire local

Le contrôle des budgets locaux permet de corriger les principaux dysfonctionnements pouvant survenir au cours du processus budgétaire. La décentralisation ayant supprimé la tutelle financière de l'Etat sur les collectivités territoriales, le préfet ne s'assure plus désormais directement de la conformité des budgets à la réglementation mais conserve un pouvoir d'initiative dans leur contrôle. Les Chambres régionales des comptes (CRC) détiennent, quant à elles, un pouvoir de proposition, notamment du fait de leur expertise.

3.5.1. Une procédure d'élaboration classique

Le projet de budget est préparé par l'exécutif local, l'adjoint ou le vice-président chargé des finances et les services financiers de la collectivité. Il est ensuite examiné par la commission des finances, puis soumis à l'assemblée délibérante. L'examen du budget doit être précédé d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) deux mois avant (sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants où le DOB n'est pas obligatoire). Le vote se fait souvent par chapitre (regroupant les dépenses par nature) et plus rarement par fonction (procédure plus complexe, possible seulement dans les communes de plus de 10 000 habitants, dans les départements et dans les régions).

L'adoption du budget primitif doit avoir lieu au plus tard le 31 mars de l'année à laquelle il s'applique. Le budget voté est ensuite transmis au préfet pour qu'il effectue son contrôle de légalité et son contrôle budgétaire. Il est enfin rendu public. Toutes ces formalités sont nécessaires pour que le budget soit exécutoire.

3.5.2. Le préfet, garant du respect des procédures

Le représentant de l'Etat veille au respect des procédures budgétaires par les collectivités territoriales. Il travaille en collaboration étroite avec la CRC. En pratique, les préfets s'écartent peu des préconisations des CRC.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'initiative pour engager des procédures de contrôle budgétaire dans deux situations :

- si le budget primitif n'est pas adopté dans le délai légal (108 saisines en 2009) ;
- s'il n'est pas voté en équilibre sincère et réel (116 saisines en 2009).

En cas de dépassement des délais d'adoption du budget primitif ou si le budget n'est pas transmis dans un délai de 15 jours, le préfet doit saisir la CRC. La saisine prive l'assemblée locale de son pouvoir de délibération sur le budget. La procédure est la suivante :

- la CRC examine la recevabilité du recours du préfet et formule ses propositions pour le règlement du budget (elle propose en général un budget minimal pour permettre d'assurer la continuité des services publics). Elle dispose pour cela d'un délai d'un mois ;
- le préfet dispose ensuite de 20 jours pour prendre un arrêté de règlement d'office du budget (il peut s'éloigner des préconisations du juge, mais alors il devra motiver ses décisions) et fixer le montant des recettes et des dépenses de la collectivité. Ses décisions peuvent voir leur légalité contestée devant un tribunal administratif. L'arrêté a l'effet d'une délibération budgétaire.

Lorsque le budget est voté en déséquilibre ou si les dépenses obligatoires ne sont pas inscrites au budget, le préfet procède au règlement partiel du budget :

- le préfet a 30 jours pour saisir la CRC s'il estime que la justification du double équilibre du budget local (global et par section) n'est pas suffisamment convaincante ;

- si la CRC constate le déséquilibre, elle propose à la collectivité de prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre (majoration de recettes ou réduction de dépenses) par le biais d'une nouvelle délibération (elle dispose d'un délai d'un mois pour faire ses propositions qui peuvent aller jusqu'à un plan pluriannuel de redressement de la situation financière) ;

- la collectivité dispose ensuite d'un mois pour suivre ou non les propositions de la CRC. Mais si les mesures adoptées ne satisfont pas la CRC, celle-ci motive un avis adressé à la collectivité et au préfet. Ce dernier prend alors un arrêté de règlement d'office du budget.

3.5.3. La CRC, l'arbitre des finances locales

En cas de non inscription d'une dépense obligatoire ou en cas d'inscription pour un montant insuffisant (180 saisines en 2009), la CRC peut être saisie par le comptable public, le préfet

ou toute autre personne ayant un intérêt à agir suffisant (un créancier par exemple). La CRC va d'abord se prononcer sur la nature de la dépense (obligatoire ou non). Sa décision peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Si la dépense est qualifiée d'obligatoire, la CRC met en demeure la collectivité d'inscrire la dépense à son budget.

Si la décision n'est pas suivie d'effet dans un délai d'un mois par l'adoption d'une décision budgétaire modificative, la CRC demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget et propose éventuellement la création de ressources ou la diminution de dépenses non obligatoires. La CRC ne formule qu'une proposition et ne prend pas de décision.

Le préfet dispose ensuite de 20 jours pour régler le budget. Il peut refuser de suivre les indications de la CRC par le biais d'une décision motivée en requalifiant la dépense, son montant ou son mode de financement. Cette décision peut alors être contestée devant le juge administratif et éventuellement engager la responsabilité de l'Etat pour faute lourde.

Enfin, il faut que l'exécutif local procède à l'ordonnancement de la dépense considérée comme obligatoire. Il dispose d'un délai d'un mois pour le faire.

Si l'exécutif local n'a pas procédé à l'ordonnancement au-delà de ce délai d'un mois, une nouvelle procédure se met en place qui ne fait intervenir que le préfet. Le préfet procède alors d'office au mandatement et demande au comptable de la collectivité de procéder au paiement.

Pour les dépenses clairement chiffrées et rendues obligatoires par une décision de justice ayant acquis force de chose jugée, le préfet peut prélever directement les sommes sur le budget local. Cette procédure permet d'obliger une collectivité publique à s'acquitter de ses dettes, étant donné qu'il n'existe pas de possibilité de recourir aux voies d'exécution contre les personnes morales de droit public.

En conclusion, les CRC ne disposent d'aucun pouvoir de substitution financière. Elles jouent seulement un rôle d'alerte des autorités compétentes (collectivités et préfets) lorsqu'elles sont saisies d'irrégularités présentes dans les budgets locaux. Si l'ordonnateur de la collectivité refuse de faire droit à la mise en demeure, le préfet peut y procéder d'office par arrêté. Mais *in fine*, c'est le tribunal administratif qui reste le juge de la légalité des décisions budgétaires.

4. La loi du 16 décembre 2010, une réforme audacieuse mais incertaine dans son application

Si la réforme de 2003-2004 a apporté de réelles innovations au plan juridique, elle n'a pas permis de répondre aux problèmes posés par la décentralisation. De nombreux rapports[6] en pointent les difficultés persistantes : répartition complexe et inefficace des compétences, absence de réel choix quant à l'autonomie financière, complexité et empilement des structures territoriales, intercommunalité inachevée…

Sur ce constat Edouard Balladur s'est vu confié le pilotage d'un comité chargé d'émettre des propositions quant à l'avenir de la décentralisation. Le rapport de ce comité énonce vingt propositions constituant les fondements de la loi 2010-1563 du 26 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales.

Si le rapport du comité Balladur a été adopté de manière consensuelle, tel ne fut pas le cas de cette loi. Elle fut adoptée après trois lectures devant les assemblées et une réunion de la commission mixte paritaire. Au terme de cette procédure longue et souvent houleuse, la loi du 26 décembre 2010 a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel qui, à l'exception du tableau fixant le nombre de conseillers territoriaux, a validé la constitutionnalité.

La réforme des collectivités territoriales ne se cantonne pas à la seule loi du 16 décembre 2010, elle s'inscrit dans un ensemble plus large. Eu égard aux domaines concernés (compétences, finances, structure…), l'adoption de plusieurs textes spécialisés a été nécessaire :

- Loi de finance pour 2010 qui a supprimé la taxe professionnelle et l'a remplacée par une contribution économique territoriale, avec à l'esprit une réduction des dépenses publiques ;
- Loi 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils régionaux et des conseils généraux. Cette loi prépare l'instauration du conseiller territorial en réduisant à 4 ans les mandats des conseillers régionaux et généraux élus en 2010
- Loi 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui vient compléter cet édifice législatif. D'ailleurs la loi du 16 décembre 2010 prévoit explicitement qu'elle ne s'appliquera pas sur le territoire francilien.

Parallèlement à ces lois, plusieurs projets ont été soumis au parlement sans toutefois être adoptés :

- Projet de loi n°61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale visant à préciser les modalités des nouvelles élections ;

[6] *Rapport du groupe de travail piloté par Alain Lambert : « **Les relations entre l'Etat et les Collectivités Locales** » de 2007, rapport de la commission pour la libération de la croissance dirigée par Jacques Attali, rapport sur « **La clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales** » de Warsmann en 2008 et rapport de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation des collectivités territoriales présidée par Claude Belot.*

- Projet de loi organique[7] n°62 relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Si la loi du 16 décembre 2010 est ambitieuse, il demeure des incertitudes quant à sa mise en œuvre. Le changement concomitant de majorité au Sénat et la nouvelle majorité issue des élections de ce printemps pourraient bien sonner le glas de certaines dispositions ; la nouvelle majorité ayant notamment annoncé qu'elle reviendrait sur le conseiller territorial.

4.1. La loi du 16 décembre 2010, une réforme audacieuse

Cette loi organisée en 5 titres cherche d'abord à rénover l'exercice de la démocratie locale par la création des conseillers territoriaux d'une part et l'élection au suffrage universel direct des conseillers des EPCI à fiscalité propre.

Elle tend par ailleurs à adapter les structures à la diversité des territoires en permettant la création de métropoles, nouvel EPCI à fiscalité propre, et le regroupement des pôles métropolitains, nouveau type de syndicat mixte devant permettre la coopération entre EPCI à fiscalité propre. En préalable à ces simplifications, elle impose le développement de l'intercommunalité par l'achèvement au 1er juin 2013 du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI). Dans ce but, elle donne aux préfets de département des pouvoirs importants.

Le texte ouvre également, à l'instar des communes nouvelles, la possibilité de procéder à des regroupements de collectivités. Il s'agit par là de favoriser une simplification horizontale des structures décentralisées.

Enfin, dans son titre IV intitulé « *Clarification des compétences des collectivités* », cette loi prévoit l'abandon de la clause de compétence générale des départements et des régions au 1er janvier 2015. Par ce biais, la loi cherche à clarifier mais aussi à rationaliser les compétences de ces deux niveaux de collectivités et à promouvoir la mutualisation des services et des moyens entre collectivités, notamment au niveau communal par la création d'EPCI supracommunaux.

En définitive, la loi du 16 décembre 2010 fait émerger deux couples. Le premier, issu d'une « union » communes-intercommunalités, parait naturel puisqu'un lien organique unit la commune aux EPCI auxquels elle appartient. Le second s'articule autour de la relation département-région qui relève plus d'un mariage forcé que d'une réalité politique.

[7] *Loi organique car elle porte modification à celle du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats et s'inscrit dans l'application de l'article 83-3 de la Constitution relatif à la participation des ressortissants de L'union Européennes aux élections municipales et aux élections des conseils des EPCI*

A l'exception des dispositions concernant la désignation des conseillers communautaires ou métropolitains et de celles relatives à la composition de l'organe délibérant et du bureau des EPCI à fiscalité propre, la réforme territoriale est d'application immédiate.

L'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes de 500 habitants permettant notamment le fléchage des délégués communautaires en 2014 est prévu dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

4.2.« Communes-Intercommunalité » : vers la fin de l'émiettement communal ?

Héritage de la Révolution, les 36 600 communes symbolisent l'ancrage de la démocratie locale mais 92,7% d'entre elles possèdent moins de 3500 habitants et sont dans l'incapacité d'assumer efficacement leurs compétences. Pourtant, dans un mouvement européen[8] de diminution des communes, la loi Marcellin avait tenté d'en réduire le nombre. En favorisant le regroupement de communes au sein d'EPCI, voire la fusion des communes ou d'EPCI, la loi de 2010 tente à nouveau de remédier au morcellement communal.

Il s'agit de privilégier les EPCI à fiscalité propre par rapport aux syndicats mixtes afin d'homogénéiser l'intercommunalité en généralisant l'intercommunalité de projet et en y intégrant les 1639 communes non-membres d'un EPCI au 1er janvier 2011.

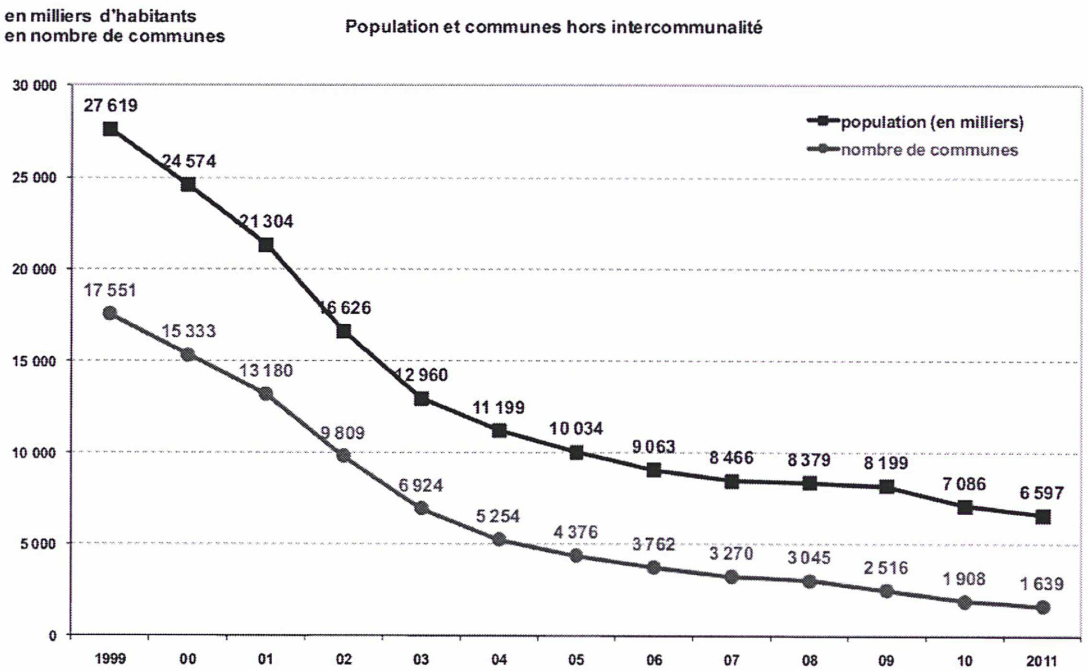


Figure 7 : Evolution du nombre de communes n'appartenant pas à un EPCI.

[8] *Entre 1950 et 2007, la plus part des pays européens ont vu le nombre de communes décroître à l'exemple de l'Allemagne est passée de 14 338 communes à 8 414 ou du Royaume-Uni de 1 118 à 238.*

Ce graphique montre que 58,8 millions de Français, soit plus de 90% de la population française, habitent dans une commune couverte par un EPCI à fiscalité propre. La loi ne concerne donc qu'une minorité de communes qu'il faut convaincre, sinon contraindre, à rejoindre un EPCI à fiscalité propre. A cet effet, les préfets de département se sont vus conférer l'importante responsabilité d'achever la carte intercommunale. La logique conduira à transférer l'essentiel des compétences communales aux EPCI; la commune demeurant, à l'instar des conseils de quartiers, un échelon de la démocratie locale.

4.2.1. L'achèvement de la carte intercommunale

L'année 2011 a vu la recomposition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) mais aussi un certain renouveau des pouvoirs des préfets de département au travers de l'élaboration, sous leur autorité, des projets de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Certes, le projet est soumis par le préfet aux communes, EPCI et syndicats concernés qui doivent se prononcer dans les trois mois. Puis, il est transmis avec les avis à la CDCI qui dispose alors de quatre mois pour le modifier (à la majorité des 2/3 de ses membres). Le schéma est ensuite arrêté par le préfet et publié. Dès lors, toute création de syndicat devra être compatible avec le SDCI.

A défaut d'accord des communes et jusqu'au 30 juin 2013, le préfet dispose de pouvoirs exorbitants : il peut créer, modifier ou fusionner des communautés ou syndicats par décision motivée après avis de la CDCI (un mois). A partir du 1er juin 2013, le préfet peut rattacher une commune isolée ou créant une enclave ou une discontinuité territoriale à un groupement et passer outre le désaccord de la communauté de rattachement sauf si la CDCI s'est prononcée en faveur d'un autre projet.

Le préfet voit ainsi sa capacité d'initiative renforcée, puisque dès la publication du SDCI, à compter du 1er janvier 2012 et jusqu'au 31 décembre 2012, il peut initier :

- pour les EPCI à fiscalité propre, leur création, leur fusion ou la modification (extension ou réduction) de leur périmètre ;
- pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés, leur fusion, la modification de leur périmètre ou leur dissolution ;

Ce pouvoir d'initiative est d'autant plus important que le préfet peut l'utiliser en l'absence de SDCI, s'il respecte les orientations légales de celui-ci. Il peut, sous la même réserve, s'écarter des propositions du SDCI, s'il consulte la CDCI, qui, dans un délai de 3 mois peut proposer, aux 2/3 de ses membres et sous réserve de respecter les objectifs légaux du SDCI, des modifications s'imposant au préfet.

Dans le prolongement du projet initié par le préfet, celui-ci doit consulter, le cas échéant et pour avis simple, les EPCI concernés, et, pour accord, les communes membres, celles-ci statuant selon des règles de majorité qualifiée allégées par rapport au droit commun.

L'année 2013 se caractérise par un renforcement des pouvoirs décisionnels du préfet. Même en cas d'échec en 2012, le préfet pourra quand même, jusqu'au 1er juin 2013, mener à terme son projet initial par arrêté motivé mais sans consultation des communes et EPCI. Dans ce cas, seule la CDCI est consultée et ne dispose que d'un délai d'un mois pour utiliser l'opposition constructive.

Au travers de cette approche de l'intercommunalité, le préfet dispose donc de pouvoirs lui permettant de passer outre les élus locaux ; un certain nombre d'entre eux y voient là une « recentralisation » en matière locale. Néanmoins, la réforme a revalorisé le rôle de commission départementale de coopération intercommunale.

4.2.2. Le rôle clé de la commission départementale de coopération intercommunale.

Une nouvelle élection des membres de la commission départementale de coopération intercommunale devait intervenir dans les 3 mois suivant la promulgation de la loi. Les règles de composition de la CDCI sont modifiées : elle sera composée de 40% de maires, adjoints ou conseillers municipaux (et non plus 60%), 40% (et non plus 20%) de représentants d'EPCI, 5% de représentants de syndicats, 10% de représentants du conseil général et 5% du conseil régional.
La CDCI est étroitement associée à la définition du schéma départemental de coopération intercommunale. Elle peut être saisie par le préfet ou à la demande de 20% de ses membres de tout projet de création d'EPCI ou de modification de périmètre.

4.2.3. Une simplification du paysage intercommunal par la création de trois nouveaux échelons !

En plus des communautés de communes en zone rurale et des communautés urbaines ou d'agglomération en zone urbaine, la loi du 16 décembre 2010 met en place le statut de « métropole » et dessine d'autres formes juridiques que sont le « pôle métropolitain » et la « commune nouvelle ».

La métropole regroupe plusieurs communes formant un ensemble de 500 000 habitants, pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social, afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion. La métropole peut résulter d'une création ex-nihilo, d'une transformation d'EPCI à fiscalité propre préexistant, avec ou sans extension de périmètre, ou encore d'une fusion d'EPCI. L'initiative appartient aux communes, le cas échéant, au conseil communautaire, mais pas au préfet. La continuité territoriale entre les communes n'est pas exigée. La métropole se substitue aux EPCI inclus dans son périmètre. Le régime fiscal est aligné sur celui d'une communauté urbaine.

Les députés ont rétabli en deuxième lecture l'autonomie fiscale et financière des communes membres d'une métropole, ainsi que l'accord des 2/3 des membres du conseil métropolitain pour le transfert des équipements de proximité.

Le pôle métropolitain regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont un de plus de 150 000 habitants (50 000 hab. dans les zones frontalières). La continuité territoriale entre les EPCI n'est pas exigée. Le pôle est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés. Sa création peut être décidée par arrêté préfectoral.

Le pôle a pour objet des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la culture d'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT et le développement des infrastructures et des services de transport, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental ou infrarégional.

La commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contigües, à la demande des conseils municipaux, d'un EPCI ou du préfet. La création d'une commune nouvelle nécessitera soit l'accord de tous les conseils municipaux des communes concernées, soit l'accord des électeurs de chacune de ces communes, consultés par référendum. Aucune commune ne pourra ainsi être intégrée sans son accord au sein de la commune nouvelle.

La commune nouvelle est substituée aux communes et, le cas échéant, à la communauté supprimée dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. C'est une collectivité territoriale soumise au même régime que les communes : elle dispose d'un conseil municipal et d'un maire. Sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans le délai de 6 mois après sa création, les anciennes communes deviennent des communes déléguées, jusqu'au prochain renouvellement municipal. Le maire délégué et le conseil de la commune déléguée disposent des mêmes prérogatives que le maire et le conseil d'arrondissement (type PLM).

La commune nouvelle bénéficie de la fiscalité communale. Pendant douze ans, s'applique un régime d'intégration fiscal des quatre taxes directes locales. Elle perçoit les différentes parts de la dotation forfaitaire des communes et leurs dotations de péréquation.

4.2.4. **Une gouvernance nouvelle pour dynamiser la démocratie locale. Election des délégués des communes**

A partir de 2014, les EPCI à fiscalité propre sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus au suffrage universel direct par fléchage[9] dans le cadre de l'élection municipale pour toutes les communes dont le conseil est élu au scrutin de liste. L'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes de 500 habitants est prévu dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale non

[9] *Dans ce mode de scrutin, les conseillers municipaux en tête de liste ont également vocation à siéger au conseil communautaire alors que les suivants ne siègent qu'au conseil municipal.*

encore examiné par le Sénat. Dans les autres communes (- de 500 hab.), les délégués sont élus par le conseil municipal en son sein.

4.2.4.1. Composition de l'assemblée des communautés et métropoles

Dans les communautés de communes et d'agglomération, la répartition des sièges au sein des organes délibérants est fixée par accord des 2/3 des communes représentant la moitié de la population ou l'inverse. La répartition doit tenir compte de la population de chaque commune. Toutes les communes disposent au moins d'un siège et aucune n'en dispose de plus de la moitié. Le nombre de sièges total ne peut pas excéder de plus de 10% le nombre de sièges pouvant être attribué en fonction de la règle de la proportionnelle. S'il n'y a pas d'accord, c'est le système des communautés urbaines et des métropoles qui s'applique.

Dans les communautés urbaines et les métropoles, le nombre des délégués est établi à partir d'un tableau. L'attribution des sièges de ce tableau se fait selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne, un siège étant ensuite attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition. Si une commune dispose de plus de la moitié des sièges, ceux-ci sont redistribués aux autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne.

4.2.4.2. Désignation de délégués suppléants

Dans les communautés de communes et d'agglomération, si une commune n'a qu'un délégué, elle désigne, dans les mêmes conditions (selon le système du fléchage ou par le conseil municipal), un suppléant qui siège avec voix délibérative en l'absence du titulaire. Lorsque les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, le délégué suppléant est de sexe opposé au titulaire.

4.2.4.3. Composition du bureau des EPCI

Le nombre de vice-présidents est plafonné à 20% de l'effectif total de l'organe délibérant dans la limite de 15, ce nombre pouvant être porté à 4 dans les petites communautés.

4.2.4.4. Inéligibilité

Les directeurs de cabinet d'un président d'EPCI à fiscalité propre et les directeurs de services d'un EPCI à fiscalité propre, ayant exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, ne peuvent être élus conseiller municipal dans les communes situées dans le ressort de l'EPCI.

4.2.5. De modestes avancées en matière de transfert de compétences

Alors que le projet de loi comportait à l'origine des dispositions intéressantes pour clarifier les responsabilités au sein du pôle communes-intercommunalité, les évolutions des débats parlementaires ont privilégié le statu quo sur les conditions de transfert de nouvelles

compétences statutaires et les modalités de définition de l'intérêt communautaire. La loi n'étant donc pas le champ des compétences ou optionnelles des EPCI à fiscalité propre et tout transfert reste soumis à une décision de la majorité qualifié.

La procédure de transfert et d'exercice de la police du stationnement et de la circulation ainsi que celle relative à la sécurité des manifestations culturelles et sportives dans les établissements communautaires ne changent donc pas : le transfert est facultatif, il est décidé à l'unanimité des maires (sauf dans les communautés urbaines), et il s'exerce par arrêtés conjoints.

Il en va de même de l'intérêt communautaire dont la définition par la loi aurait favorisé l'homogénéisation de cette notion et, partant, d'harmoniser les règles de transfert de compétences. Selon Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France, il s'agit d'un « *recul d'autant plus regrettable qu'il maintient les communautés à dominante rurale ou semi-rurale dans une sorte de deuxième division de l'intercommunalité alors que nombre d'entre elles présentent des degrés d'intégration tout aussi élevé qu'en milieu urbain.* »

La seule évolution notable concerne l'exercice, par le président de l'EPCI, des pouvoirs de police relatifs à des compétences transférées lui permettant de réglementer l'assainissement, l'élimination des déchets ainsi que le stationnement des gens du voyage. Sous réserve que les maires ne s'y opposent pas dans leur commune. En effet, dans le délai de 6 mois après l'élection du président de la communauté, les maires peuvent s'opposer individuellement au transfert de leurs pouvoirs de police. Dans ce cas (et pendant le même délai de 6 mois), le président peut refuser le transfert automatique des mêmes pouvoirs de police à son profit lorsque celui-ci n'émane pas de l'ensemble des maires des communes membres.

4.2.6. Des finances intercommunales encadrées

Comme sur les compétences, les associations de maires se sont employées à encadrer les transferts financiers et fiscaux des communes vers les EPCI en les subordonnant à un accord unanime des conseils municipaux concernés.

4.2.6.1. Unification de la DGF à l'échelle intercommunale

Sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, la communauté peut percevoir en lieu et place des communes membres le montant de leur Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Dans ce cas, elle met en place une dotation de reversement, dont le montant versé à chaque commune est fixé par le conseil à la majorité de 2/3 des suffrages exprimés. Il est calculé en tenant compte prioritairement :

- de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI,

- de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Cette dotation de reversement constitue une dépense obligatoire.

4.2.6.2. Unification de la fiscalité directe

La communauté et ses communes membres peuvent décider, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, de procéder à l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants :

- la taxe d'habitation,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB),
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Pour chaque taxe dont l'unification est décidée, le taux est voté par le conseil communautaire dans les mêmes conditions (et limites) que celles applicables aux communes. La première année, le taux « unique » de TFB et de TFPNB ne peut dépasser le taux moyen pondéré constaté l'année précédente. S'agissant de la taxe d'habitation, son taux ne peut dépasser le taux moyen harmonisé des communes membres constaté l'année précédente.

Si l'EPCI perçoit une fiscalité additionnelle l'année précédant celle de l'unification, le taux moyen est majoré du taux de la taxe additionnelle perçue par l'EPCI l'année précédente. S'applique une période de lissage des taux dans chaque commune de 10 ans maximum, en fonction de l'écart entre les taux.

4.2.6.3. Une dynamisation de la nécessaire mutualisation qui reste perfectible

La loi fait obligation aux communes et intercommunalités, sans toutefois prévoir de sanction, d'établir d'un schéma de mutualisation des services communaux et intercommunaux afin de renforcer le lien entre communes et intercommunalité et, au-delà, à mettre en œuvre une dynamique de synergie entre communes et intercommunalité ; l'objectif étant d'éliminer les doublons et de rendre efficiente la gestion des services. Cette mutualisation, mise en application dans la mandature, s'accompagne d'une innovation fiscale permettant une intégration accrue, sous réserve de l'accord des communes, des ressources entre les mains des EPCI de projet qui deviennent ainsi plus autonomes vis-à-vis des communes.

La réforme territoriale reconnaît les conventions de mise à disposition de services et prévoit d'autres formes de mutualisation comme les services communs et les moyens communs.

Par ailleurs, la loi réaffirme que le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Les communes peuvent conserver tout ou partie des services œuvrant dans les domaines transférés.

Enfin, les mises à disposition de services peuvent également se faire de l'EPCI vers les communes, lorsqu'elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une communauté et ses communes membres peuvent se doter de services communs par convention. Une communauté peut se doter de biens qu'elle partage avec ses communes membres dans le cadre d'un règlement de mise à disposition.

Par la volonté d'achever l'intercommunalité le gouvernement souhaitait redonner un nouveau souffle à la mutualisation des moyens et des services pour insuffler une nouvelle dynamique. Objectif qui se perçoit également dans le rapprochement de la région et du département au travers de la création d'un élu unique commun aux deux assemblées : le conseiller territorial.

4.3.Région-Département : un mariage de raison ?

En 2014, les départements et les régions devraient en effet être représentés par des conseillers territoriaux siégeant à la fois eu sein des conseils généraux et généraux ; le conseil régional réunissant l'ensemble des conseillers territoriaux de chaque département d'une même région. Dès lors, il a paru nécessaire de reconsidérer l'exercice de la clause de compétence générale ; la spécialisation des compétences des deux niveaux semblait devoir être privilégiée, voire envisager la fusion de département et même de régions comme le rapport Balladur le proposait[10].

4.3.1. Un élu local commun à la région et aux départements pour 2014

La loi du 16 février 2010 organise en effet la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en mars 2014. Elle écourte les mandats des conseillers généraux et régionaux qui céderont leur place aux conseillers territoriaux. Le mandat des conseillers régionaux élus les 14 et 21 mars 2010 est donc de quatre ans, et celui des conseillers généraux qui seront élus les 20 et 27 mars 2011 sera de trois ans. La réforme territoriale organise donc l'élection 3 493 conseillers territoriaux, destinés à remplacer les 5700 conseillers généraux et régionaux, et leur répartition sur le territoire.

4.3.1.1. Mode de désignation

Détenteurs d'un mandat unique, les conseillers territoriaux appelés à siéger dès 2014 dans les assemblées régionale et départementale seront élus pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre de cantons redécoupés. Le gouvernement a écarté l'instauration d'une dose de proportionnelle réclamée par les centristes. Le seuil pour se maintenir au second tour est fixé à 12,5% des inscrits.

Le mode d'élection est le principal point d'achoppement de la réforme et devait être au centre des discussions de la Commission mixte paritaire sur la réforme prévue le 3 novembre.

[10] *Le rapport propose de doter les régions d'une population de 3 à 4 millions d'habitant pour leur donner « force et vigueur ».*

4.3.1.2. Répartition

Le gouvernement a présenté un tableau de répartition de 3.471 conseillers territoriaux, par régions et départements, contre 6.000 conseillers généraux et régionaux aujourd'hui.

4.3.1.3. Parité

Pour favoriser une meilleure représentation de la population ainsi que la parité, le suppléant du conseiller territorial devra être du sexe opposé. Le financement public des partis politiques sera modulé en fonction du respect de la parité des candidatures aux élections territoriales.

La création de cet élu unique pour le département et la région a suscité quelques craintes de la suppression du département, ou pour le moins fait naître des interrogations quant à son devenir. Le département jugé trop petit pour intervenir de manière efficace sur les enjeux contemporains devait être inféodé à la région par une logique de complémentarité - craintes renforcées par la volonté du gouvernement de supprimer la clause de compétence générale au profit d'une spécialisation de ces deux nouveaux de collectivités territoriales.

4.4. Une fausse suppression de la clause de compétence générale

En vertu de la clause de compétence générale, les collectivités territoriales peuvent, au nom de l'intérêt local, agir dans tout domaine sans pour autant que des dispositions législatives ne l'aient expressément prévu. Ce principe, consubstantiel au suffrage universel et à la libre administration des collectivités territoriales, est soupçonné d'être la cause essentielle de l'enchevêtrement des compétences et, au-delà, de conduire à des dépenses injustifiées. Aussi, aurions-nous pu nous attendre à une suppression de cette clause ; mais si la loi du 16 décembre 2010 précise, dans son article 73, que les conseils généraux et régionaux ne peuvent délibérer que dans les domaines que la loi leur attribue, elle leur confère une compétence d'initiative locale leur permettant de se saisir de tout objet d'intérêt départemental et régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont donc à titre exclusif, sauf lorsque la loi prévoit, à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs collectivités territoriales. C'est le cas des compétences en matière de tourisme, de culture et de sport qui demeurent partagées entre les communes, les départements et les régions.

Une collectivité peut par ailleurs déléguer à une autre catégorie de collectivité (ou à un EPCI à fiscalité propre) une compétence dont elle est attributaire, exclusive ou partagée, par convention d'objectifs et pour une durée limitée. Dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux peuvent élaborer conjointement un schéma d'organisation des compétences (qui fixe les délégations de compétences, l'organisation des interventions financières de la région et des départements en matière d'investissements et de fonctionnement) et de mutualisation des services.

4.5. Une volonté d'encadrer les financements croisés

Le texte limite les financements croisés. Il pose le principe d'une «*participation minimale du* maître d'ouvrage» au financement d'une opération d'investissement et celui du «non-cumul *des subventions*» du département et de la région à un projet communal ou intercommunal.

4.5.1. Participation des départements et des régions

Le département peut contribuer au financement des opérations de maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements, la contribution de la région se limitant aux opérations d'envergure régionale.

Les délibérations du département et de la région accordant une subvention font état de l'ensemble des subventions accordées au projet. Ces collectivités sont tenues d'annexer à leur compte administratif un état récapitulatif des subventions aux communes (objet, montant, rapport montant/population).

4.5.2. Un encadrement strict

Toute collectivité territoriale (ou groupement) maître d'ouvrage assure une participation minimale au financement d'une opération d'investissement. Le seuil minimal de participation est fixé à 20 % du montant total des financements publics. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cet article qui est entré en vigueur le 1er janvier 2012.

Par dérogation et quelle que soit la taille des collectivités, ces dispositions ne s'appliquent pas aux investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Des dérogations sont également prévues pour les opérations de rénovation de monuments protégés et celles destinées à réparer les dégâts causés par des calamités publiques.

4.5.3. L'arrêt du cumul des subventions

A compter du 1er janvier 2015, à défaut d'adoption d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre la région et les départements, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement du département et de la région, sauf ceux des communes de moins de 3500 habitants ou des communautés de moins de 50 000 habitants.

Les subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme, compétences partagées, ne sont bien entendu pas concernées par cette disposition, qui par ailleurs ne s'applique pas si un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services a été adopté dans la région concernée.

4.6. Une volonté de simplification de la carte territoriale

En proposant de nouveaux dispositifs permettant de modifier les limites géographiques des départements et régions, la loi du 16 décembre 2010 cherche à réduire le nombre d'entités au

sein de chaque catégorie de collectivités. Il ne s'agit pas de supprimer une des catégories mais de favoriser et faciliter la fusion des éléments de chacune d'elles ou d'en modifier le tracé afin d'obtenir des territoires plus homogènes.

En revanche, la loi ne vise pas à uniformiser. Les territoires sont diversifiés et les structures décentralisées doivent s'adapter à cette hétérogénéité. Il s'agit plutôt d'arriver à une structuration souple, élastique, susceptible de se modeler et qui permette de répondre aux défis[11]. C'est tout l'enjeu de la procédure de fusion entre la région et les départements qui la composent qui peut, à terme, aboutir à ce que sur des pans de territoires, les départements soit fondus dans une collectivité plus grande.

4.6.1. Le regroupement entre départements ou entre région

Le regroupement s'effectue sur la base du volontariat, sans condition de délai ni de seuil. Cette démarche non contraignante repose donc sur la seule initiative des collectivités. Si plusieurs départements d'une même région formant un territoire d'un seul tenant peuvent demander à être regroupés en un seul département par délibérations concordantes de leurs conseils généraux ; la demande étant inscrite à l'ordre du jour de chaque conseil par au moins 10% des ses membres. Le projet est ensuite soumis à la décision des électeurs dans chaque département où il doit recueillir la majorité des suffrages exprimés correspondant à au moins trois quart des inscrits.

4.6.2. La fusion entre départements et région

La prévoit la possibilité d'une fusion entre région et départements qui la composent en une unique collectivité exerçant l'ensemble des compétences respectives de chacune de ces collectivités et dans les limites territoriales de la région d'origine. Cette procédure, analogue à celle de regroupement des départements ou régions, vise à « *la différentiation de la carte des territoires* » et à « *mieux prendre en compte l'existence d'enjeux territoriaux distincts* »[12].

Dans les deux cas ci-dessus, le pouvoir décisionnaire reste toutefois entre les mains du gouvernement puisque le regroupement n'est en réalité décidé que par un décret en Conseil d'État. Le gouvernement peut donc ne pas donner suite à un projet de regroupement, y

[11] *Exposé des motifs de la loi :*

- *« Il semble raisonnable d'envisager des évolutions d'une cartographie qui n'est plus nécessairement totalement adaptée aux enjeux du temps présent » ;*
- *L'objectif de renforcement de l'échelon région y est justifié par « le consensus européen sur l'importance du niveau régional dans les politiques de développement et par l'adaptation de l'échelon régional aux conditions nouvelles de la compétitivité économique ». Dès lors, les régions doit pouvoir « faire face à la compétition de leurs homologues européennes, ce qui pourrait amener certaines d'entre elles à revoir leur périmètre ».*

[12] *Rapport Warsmann*

compris si celui-ci est porté par les conseils généraux et qu'il a fait l'objet d'un vote favorable des électeurs.

4.7. Une loi aux effets incertains

Si dans sa volonté d'achever l'intercommunalité et de développer un pôle « naturel » communes-intercommunalité cette loi est largement approuvée, elle est en revanche très décriée pour ce qui concerne le rapprochement départements-région. Le conseiller territorial focalise toutes les critiques : élus sur une base cantonale, il ne défendrait au mieux qu'un point de vue départemental et au pire il deviendrait schizophrène en devant concilier des intérêts départementaux et régionaux parfois divergents. Dès lors, la région qui aurait dû sortir renforcée pourrait au contraire être « cantonalisée », et au final de ne pas voir émerger un esprit régional fort. Étirée entre des intérêts départementaux différents, la région ne serait pas l'organe fédérateur souhaité mais le plus petit dénominateur commun des intérêts départementaux.

Au-delà, de la création du conseiller territorial sont attendues des économies : d'une part au travers de la réduction du nombre d'élus et, d'autre part, par la mise en œuvre de la procédure de regroupement des départements ou celle de fusion de régions et départements. La réduction du nombre d'élus risque de ne pas être à la hauteur en termes de dépense publique. En plus de la nécessaire revalorisation de l'indemnité perçue par le conseiller territorial, qui assumera les fonctions jusqu'à présent exercées par deux élus, il est prévu que cette indemnité soit alignée sur celle des conseillers régionaux majorée de 20%. De surcroît, il est nécessaire de tenir compte des dépenses supplémentaires qu'occasionne cette création : frais de déplacements et d'hébergement pour les conseillers dont le département est éloigné, travaux d'aménagement des conseils régionaux qui pour certains vont devoir accueillir trois fois plus de conseillers.

Par ailleurs, l'instauration d'un élu commun au département et à la région va mécaniquement imposer la recherche de nouveaux équilibres qui ne pourront pas se borner à une simple association des départements et de la région. Des liens existent déjà entre ces deux niveaux qui ne sont pas étanches mais qui au contraire fonctionnent par politiques menées conjointement. Il s'agit donc plus d'enclencher une dynamique territoriale dont le résultat peut osciller entre une simple association, constitutif d'un échec de la réforme, une fusion à laquelle l'élu commun impulserait des intérêts partagés pour des politiques communes, et une assimilation des collectivités et des services qui la composent. Ces procédés peuvent aboutir à une simplification de la carte territoriale faudrait-il que les élus en soient convaincus (contrairement aux tentatives menées pour l'échelon communal). A cet égard, le fait que les anciens élus ne trouvent pas « dissous » en même temps que leur collectivité devrait aider à l'application des procédures de regroupement ou de fusion.

Mais pour cela la loi est obligée d'organiser le cumul des mandats ; le conseiller siégera de droit dans deux assemblées mais aucune précision n'a été donnée quant à la possibilité d'occuper en plus les fonctions de maire ou de président d'un EPCI. Quoi qu'il en soit la réduction du nombre d'élus et l'ampleur de fonctions dont disposeront les conseillers

territoriaux feront de ces mandats, comme ceux des élus intercommunaux, des sièges très convoités. La course aux candidatures sera d'autant plus âpre que le nombre de sièges est restreint et les enjeux importants, favorisant ainsi la professionnalisation et concomitamment un moindre renouvellement de la vie politique locale contrairement à l'objectif visé en termes de démocratie locale.

C'est au conseiller territorial qu'il reviendra d'effectuer la synthèse des intérêts alors même que les compétences des catégories de collectivités vont être distinctes, spécialisées et exclusives. La spécialisation des compétences a pourtant plusieurs fois été tentée sans succès[13] et n'a finalement abouti qu'à des compétences principales qui ne sont pas détenues de manière monopolistique ; les autres collectivités pouvant intervenir de manière complémentaire. Les actions communes et croisées paraissent inévitables du fait de la transversalité des politiques et de la mobilisation de compétences diverses des différents échelons de collectivités sur un territoire où elles se superposent. Ce n'est pas par une suppression de la clause de compétence générale tout en laissant, à chaque échelon de collectivité, la possibilité d'intervenir au motif de l'intérêt local que la loi va contribuer à clarifier la situation. Voire, elle la complexifie en prévoyant le partage ou la délégation de compétences entre collectivités de niveaux différents. Au grès des délégations reçues ou données, il est ainsi possible qu'aucune collectivité ne dispose des mêmes compétences que les autres entités de sa catégorie ; à l'extrême, on pourrait compter autant de situations que de collectivités. Cette situation risque par ailleurs de conduire à un lazzi conventionnel où il sera difficile de déterminer qui est responsable et qui prend la décision ; la réponse se trouvant diluée dans de multiples contrats.

En définitive, la loi du 16 décembre 2010 souffre-t-elle des mêmes maux que les précédentes : ambiguïté dans sa mise en œuvre tant au niveau du conseiller territorial que de la simplification ou exception et dérogation quant à l'exercice des compétences voire contradictions, qui pourraient conduire aux mêmes errements : complexification accrue du paysage territorial et accroissement de la dépense publique. Alors que cette loi n'est pas totalement entrée en application, il paraît déjà nécessaire repenser la réforme par un acte III s'appuyant sur une réelle implication des citoyens dans les choix locaux, sur une meilleure représentation de la société dans les instances décisionnelles, sur une fiscalité locale plus juste, sur une vraie mobilité entre fonctions publiques d'État et locale.

[13] *Les lois Defferre prévoyait un transfert de compétences par blocs de compétences distincts à chaque niveau de collectivités, et la loi de 2004, sans parler de spécialisation, prônait la mise en place de chef de file.*

5. Un acte III de la décentralisation

Pour poser le cadre de relations plus sereines entre l'Etat et les collectivités locales, les prochaines lois de finances devront poser les bases de règles stabilisées sur le moyen terme. Le coût réel tant pour l'Etat que pour les collectivités de toutes les grandes compétences transférées aux collectivités locales depuis 1982 mérite une analyse partagée par les différents acteurs. L'organisation d'une conférence des collectivités locales en serait le moyen pertinent. Regroupant parlementaires, associations d'élus, représentants du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur et des dirigeants territoriaux, elle serait chargée de dresser un bilan à partir des comptes administratifs, faisant ressortir le coût réel pour les collectivités des grandes lois mises en application ces trente dernières années, comme la loi de 1999 sur l'intercommunalité, la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie, les transferts des services départementaux d'incendie et de secours, ainsi que les transferts de dizaines de milliers de personnels non enseignants. A l'issue du constat, il s'agira de mettre en place une régulation des relations financières Etat-collectivités pilotée par la Cour des comptes.

Les interrogations sur le rôle et le positionnement de l'Etat dans les territoires n'ont cessé de traverser l'histoire administrative et constitutionnelle de la France, caractérisée par un mouvement de balancier permanent entre centralisation et décentralisation. Au-delà, le constat partagé porte sur le fait que l'Etat ne serait plus en mesure d'assumer seul ses prérogatives ni de faire vivre les principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité.

L'Etat n'est pourtant pas seul détenteur de l'intérêt général. L'élargissement des compétences des collectivités locales, les réponses apportées par leurs politiques, leurs dépenses de fonctionnement et d'investissements publics aux besoins de proximité participent à la construction de l'intérêt général. De surcroît, la connaissance affinée des collectivités locales, des exigences des multiples acteurs territoriaux constitue une richesse nécessaire à la construction, la territorialisation et l'évaluation des politiques publiques.

Si les finalités doivent répondre à l'intérêt général et viser la cohésion sociale et territoriale , leur traitement et leur contenu, ainsi que les processus d'organisation des réponses peuvent différer selon le niveau territorial pour mieux prendre en compte des réalités sociales, économiques et environnementales diverses. Par exemple, des moyens et des financements supplémentaires sont nécessaires pour corriger les inégalités observées, des mesures particulières sont à prendre dans les territoires comptant des entreprises présentant des risques, etc. Cela pose la question de la territorialisation des politiques nationales et de leur déclinaison dans les territoires conjuguant égalité et traitement adapté aux réalités territoriales. En effet, des réalités sociales, économiques et environnementales marquent chacun des territoires, appelant des réponses ciblées dans un cadre garanti collectivement et nationalement.

L'existence de fortes différenciations territoriales crée un enjeu majeur d'articulation des politiques publiques entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les logiques de transport, d'aménagement, de développement économique, d'emploi, d'animation sociale et culturelle ou les nécessités de préservation de l'environnement doivent être conciliées harmonieusement pour aboutir à un développement équilibré des territoires. Mais cette harmonisation ne doit

pas conduire à une illisibilité par les citoyens et les acteurs territoriaux des premiers décideurs et de leurs interlocuteurs. Il est au contraire nécessaire de réconcilier le citoyen avec les institutions.

Pour cela, il faut renforcer l'implication du citoyen dans le processus de décision au travers d'une réelle participation aux délibérations. Cela suppose d'imaginer un nouveau processus décisionnel dans lequel le citoyen est acteur et non spectateur. C'est une condition d'acceptation des projets et, au-delà, du consentement au financement à travers l'impôt. Les collectivités locales sont donc confrontées à un double défi : réintégrer le citoyen dans le jeu démocratique local et maîtriser les finances. Les citoyens doivent en effet être en capacité d'appréhender les problématiques fiscales et de décider collectivement des choix faits. Il s'agit alors de redonner du sens à l'impôt par une réforme globale de la fiscalité.

Cet objectif ne doit pas être découplé du rôle et des compétences exercés par l'Etat et les collectivités territoriales. Opter pour un Etat stratège, visionnaire et développeur, ouvre des perspectives d'évolutions importantes, voire dans certains domaines d'inversion des socles des orientations stratégiques antérieurement privilégiées.

5.1. Proposition 1 : une formule délibérative pour la participation des citoyens

Malgré le recours à l'Etat pour tenter de trouver des solutions à la crise, le sentiment de défiance à son égard reste un fait notable, qui tend à s'amplifier. L'Etat est aussi souvent assimilé à son exécutif, national ou territorial, brouillant la perception par les citoyens de ses prérogatives. Néanmoins, les attentes exprimées et l'intérêt général exhortent à reconstruire une relation nouvelle entre Etat, collectivités territoriales et citoyens. En effet, si la démocratie représentative est essentielle et doit conserver le pouvoir de décider, elle demande à être confortée et enrichie pour asseoir la légitimité de l'action publique. Une meilleure reconnaissance par l'ensemble de la société française de la légitimité des décisions appelle des évolutions dans leur processus d'élaboration. L'élévation du niveau de compétences des citoyens concernant l'action publique, leur aptitude à produire des connaissances utiles à aux projets communs dans des sociétés marquées par l'augmentation des risques perçus et des incertitudes, ainsi que leur propension à remettre en cause les formes traditionnelles d'expertise, plaident pour la prise en compte de ces savoirs et opinions dans le processus de décision.

Cela invite aussi à mieux identifier les moyens de les rendre effectives et de permettre aux protagonistes d'être le reflet de toutes les composantes de la société. Le concept de « *démocratie élaboratrice* » vise à renforcer la contribution des citoyens, des interlocuteurs sociaux, des acteurs économiques, de la société civile et des collectivités territoriales dans le processus délibératif conduisant à la décision, laquelle est prise par les élus de la démocratie représentative.

La prise en compte de l'ensemble des recommandations visant à mieux impliquer les citoyens dans le processus délibératif, suppose la rationalisation ou la transformation des outils existants dans un souci de lisibilité et d'efficacité. En effet, de multiples instances de consultation ont été créés mais n'ont, à de rares exceptions, pas permis d'effacer le sentiment de défiance actuellement prégnant dans une partie de l'opinion à l'égard des institutions et des « politiques ». L'instauration des comités de quartier, la procédure de référendum local et le droit à l'expérimentation constituent certes des avancés majeures en termes de démocratie locale pour autant qu'ils soient employées à bon escient. Or, force est de constater que les comités de quartier, sans réel moyen d'expertise, sont réduits à un rôle de faire-valoir alors que la procédure de référendum local n'a été employée qu'à des fins politiques et que le droit à l'expérimentation n'a simplement pas été utilisé.

Dès lors, les préoccupations des citoyens ne paraissent pas suffisamment prises en compte, interrogeant la capacité à décider collectivement. Cela appelle la conception et l'organisation de processus effectifs de consultation et d'évaluation des décisions prises.

À l'échelon national et territorial, les citoyens exercent depuis longtemps leur responsabilité en dehors des seuls temps d'élection. Cet exercice d'une citoyenneté active prend notamment la voie des associations. L'activité du champ associatif a permis que de nombreuses préoccupations sociales, économiques ou environnementales soient entendues. Par ailleurs, en préconisant la gouvernance à cinq, le Grenelle de l'Environnement a contribué à améliorer la méthode de concertation des organisations de la société civile et à clarifier les acteurs dits « représentatifs ». Ce concept nouveau demande à être approfondi et décliné au niveau territorial. Il serait dommageable que cette avancée dans l'exercice de la démocratie soit entachée par des participations d'acteurs ne représentant pas les intérêts des citoyens. Ces éléments confortent l'enjeu d'un approfondissement sur les critères à déterminer pour assoir la légitimité de leur participation. Il s'agit d'associer le citoyen à la décision en évitant deux écueils, celui de la confiscation de la décision par les équipes élues et le parasitage permanent par certains lobbies.

Les « *Conférences de Consensus*[14] » peuvent être une piste à explorer. Il s'agit de réunir pendant un temps limité, quelques jours, un jury pluridisciplinaire qui va devoir se faire une opinion sur un sujet controversé. Les experts des différentes parties, qui peuvent être des citoyens, sont auditionnés et questionnés par un jury auquel participe des citoyens tirés au sort parmi les inscrits sur les listes électorales. C'est à ce jury qu'il revient d'émettre un avis final.

[14] *Il s'agit d'une méthode directement inspirée du fonctionnement des procès américains consiste en la rédaction de recommandations par un Jury au terme d'une présentation publique de rapports d'experts faisant la synthèse des connaissances. Le déroulement tient à la fois de la conférence scientifique, au cours de laquelle des experts exposent et discutent leurs travaux, du débat démocratique, où chaque participant (les experts et les auditeurs présents) peut exprimer son point de vue et du modèle judiciaire avec l'intervention d'un Jury. Le Jury, multidisciplinaire et multiprofessionnel, établit les recommandations à huis clos, de la manière la plus indépendante et la plus objective possible, en distinguant ce qui relève de la preuve scientifique, de la présomption et de la pratique usuelle.*

Il importe donc qu'il soit le plus neutre possible et par conséquent qu'il soit composé de personnalités variées et non spécialistes du sujet. C'est ici que le citoyen a toute sa place.

Méthode innovante pour vivifier la décentralisation sur le terrain, la conférence de consensus apporterait une composante nouvelle au processus de décision publique et politique efficace car affranchies des querelles politiques et des enjeux partisans. Elle répond par ailleurs à l'un des grands objectifs de la décentralisation, la proximité de la décision pour le citoyen.

5.2. Proposition 2 : une réforme pour une fiscalité transparente et équitable

Les finances publiques sont au cœur de la décision publique. Leur accroissement important depuis le début des années 1950 est constaté dans tous les pays développés. En France, la réduction des dépenses publiques constitue depuis plusieurs années une priorité. Elle l'est encore plus aujourd'hui avec l'objectif affiché de résorption du déficit et de la dette publics, alourdis par les mesures conjoncturelles prises pour tenter de juguler les effets de la crise. La contrainte de la charge de la dette souveraine, issue pour partie de déficits structurels, met l'élaboration budgétaire sous la surveillance des investisseurs et des agences de notation.

Or, les finances publiques constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société, le sens et la nature de l'intervention de la puissance publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales. Si les questions afférentes aux dépenses marquent l'actualité, elles ne peuvent occulter ni celles, tout aussi essentielles, des recettes ni celles relatives à l'organisation et à l'efficience de la dépense publique. Aujourd'hui, une réforme globale de la fiscalité s'avère indispensable, articulée autour des principes de justice, de citoyenneté, de simplicité, de transparence, de stabilité. De nombreux travaux (rapport de la Cour des comptes, Commissions des finances, Conseil des prélèvements obligatoires, et le dernier en date de l'inspection générale des finances du mois de mai 2011, le rapport Jammet sur les finances départementales, les avis du CESE...) peuvent utilement participer à une réforme de la fiscalité visant l'amélioration du consentement à l'impôt, acquis démocratique aujourd'hui fragilisé par la complexité, l'illisibilité et la répartition très inégalitaire des prélèvements.

Renouer avec les valeurs d'égalité, de solidarité et de citoyenneté permettrait de redonner du « sens commun » aux évolutions sociétales. La réhabilitation de l'impôt, la correction des inégalités, la conjugaison de la libre administration des collectivités locales et du principe d'égalité des droits, comptent au nombre des éléments nécessaires pour y parvenir.

Le lien entre impôt et compétences exercées peut se justifier pour des raisons politiques et sociologiques tenant d'une part à l'exigence d'équivalence : le contribuable « percevant » mieux et acceptant mieux l'impôt dans la mesure où le lien avec la prestation est explicite, d'autre part à l'exigence de transparence et de responsabilité. Ainsi, le fait de donner à chaque collectivité un levier fiscal unique, facile à repérer par le citoyen, serait sans doute un facteur de responsabilisation.

Les critères habituels qui président à l'élaboration de l'impôt sont multiples, voire parfois contradictoires les impôts doivent favoriser à la fois la responsabilité des décideurs, l'efficacité économique (absence de distorsions), l'équité (verticale et horizontale) et qu'ils soient faciles à administrer favorisent. Quand il s'agit d'impôts locaux, en plus d'être déterminés sur des bases localisables et géographiquement bien réparties, ils doivent aussi permettre :

- une adéquation entre l'ensemble des impôts demandés dans une collectivité et la valeur des services locaux offerts ;
- une correspondance entre le « territoire du prélèvement » et l'aire de desserte du service collectif de proximité ;
- un équilibre budgétaire : des impôts proportionnés aux dépenses correspondant aux compétences.

Il est raisonnable d'affirmer qu'une fiscalité locale « optimale » doit associer au moins trois impôts, le premier sur la rente foncière et immobilière, le second sur la valeur ajoutée des entreprises, le troisième sur le revenu des ménages.

La justification économique des taxes foncières assises sur les valeurs vénales est incontestable pour autant que les assiettes soient régulièrement revues. En revanche, celle de la taxe d'habitation impose un changement radical d'assiette, en remplaçant les valeurs locatives cadastrales par le revenu. Les collectivités locales pourraient en effet partager avec l'État certaines bases d'imposition, à l'instar du revenu ou de la valeur ajoutée Un scénario de « reconquête de la décentralisation financière » qui avait été proposé par A. Guengant et V. Hespel, qui en donne une vision cohérente.

Ce scénario part de l'hypothèse selon laquelle un accord politique est trouvé sur une profonde réforme des finances locales, principalement en matière de fiscalité. La réforme porte à la fois sur les assiettes, sur les règles de fixation des taux et sur la carte des circonscriptions fiscales. Le coût politique, considérable, est partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières acceptent une perte d'autonomie en matière de fixation des taux en contrepartie d'un élargissement des bases d'imposition.

L'adaptation de la fiscalité locale cesse de reposer sur des allégements compensés par l'État. La rénovation de la décentralisation fiscale s'appuie sur la modernisation des bases d'imposition et l'adaptation du mode de fixation des taux avec application du principe de spécialisation par niveau de gestion. Les bases d'imposition locales sont réformées en profondeur :

- la fiscalité foncière est reconstruite sur un impôt annuel acquitté par les propriétaires et assis sur les valeurs vénales, déclarées ou observées à partir des transactions de marché, voire à partir des loyers acquittés par les locataires.
- la taxe d'habitation est supprimée. Une taxe locale sur le revenu, à base large de type contribution sociale généralisée (CSG) est créée.

- la contribution économique territoriale est assise sur la valeur ajoutée, évaluée au coût des facteurs, au lieu de production.

Deux changements majeurs doivent être acceptés par les collectivités en matière de vote des taux d'imposition. D'une part, en contrepartie de l'obtention de bases larges, les taux d'imposition sont encadrés pour éviter l'apparition d'inégalités de pression fiscale trop importantes. D'autre part, la spécialisation des taxes locales est appliquée systématiquement pour permettre d'identifier, sans ambiguïté, l'origine des décisions fiscales des conseils locaux.

Au niveau local, le schéma de répartition retenu consiste à affecter la taxe foncière rénovée aux communes, la contribution sur la valeur ajoutée à l'intercommunalité. Le plafonnement ainsi que le lien vertical entre les taux sont maintenus pour la contribution économique territoriale afin d'écarter le spectre de l'inflation fiscale. La péréquation financière entre les collectivités de base s'adapte à ce nouveau contexte communautaire de gestion des budgets locaux. La coordination fiscale entre les deux niveaux est maintenue dans un premier temps au moyen d'un lien juridique de co-variation des taux ménages et entreprises. Puis dans un second temps, avec l'élection au suffrage universel direct des conseils intercommunaux, les conseils municipaux, toujours élus au suffrage direct, deviennent des composantes de l'organisation politique communautaire (à l'instar de la loi PLM).

La taxe d'habitation, assise sur le revenu, est attribuée aux départements. En contrepartie de l'obtention de cette base large, les conseils généraux acceptent l'encadrement des taux. Une péréquation financière spécifique est mise en place de façon à corriger les inégalités interdépartementales de revenu.

La région se voit, quant à elle, attribuer des ressources venant d'un impôt d'État dont le produit est partagé ; cela pourrait être la TVA comme le suggère J.L. Bœuf dans son dernier ouvrage[15]. Elle n'en maîtrise dans ce cas ni la base ni le taux. L'autonomie fiscale des régions repose alors uniquement sur les effets « bases » du développement économique régional, auquel la région contribue. L'absence d'effet « taux » apparaît plus adaptés aux régions qu'aux autres collectivités locales en raison du caractère principalement non récurrent des dépenses régionales, qui se matérialisent essentiellement sous forme de subventions d'équipement et d'aides à l'investissement. En revanche, si les régions se voient dotées de compétences de gestion, la fiscalité régionale devra alors permettre de combiner des effets des taux et à ceux de la base, avec un encadrement des taux régionaux.

La rénovation en profondeur de la fiscalité locale repose sur une spécialisation assortie d'une coordination. Les fiscalités sur les ménages et les entreprises sont ainsi liées au niveau communal et intercommunal. Les fiscalités des départements et des régions sont découplées de la fiscalité locale *stricto-sensu,* ce qui permet en outre de résoudre plus aisément le

[15] *Le quarteron de la décentralisation contribuable – usager – électeur – citoyen (Ed. du Secteur Public)*

problème éventuel de la suppression d'un niveau de collectivité parfois évoqué et sous-tendue par la loi du 16 décembre 2010. Ces collectivités reçoivent des bases larges et leur pouvoir de fixation des taux est amputé soit totalement, soit en partie.

On mettrait ainsi fin à l'hypocrisie qui consiste à rendre plus rigide chaque année l'encadrement des dotations de l'Etat au travers de l'enveloppe normée, sans visibilité de long terme. Les collectivités ont davantage besoin de ressources stabilisées qu'une pseudo autonomie fiscale. Renonçant à saturer les domaines de l'action publique au motif de leur fameuse clause générale de compétence, les collectivités locales seraient incitées à se recentrer sur des compétences phares, affichant sans honte ni fausse pudeur leurs « vocations », censées répondre à des besoins essentiels de la population. En impliquant au sein d'une conférence des collectivités locales tous les acteurs, depuis les parlementaires jusqu'aux associations d'élus locaux, et en passant par les ministères, voire les partenaires sociaux, on mettra fin aux polémiques inutiles, tout en définissant le point de départ des démarches de performances à venir.

5.3. Proposition 3 : un contrat pour une clarification des rôles et des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales, et une mise en œuvre adaptée à chaque territoire des politiques publiques.

Les collectivités territoriales possèdent aujourd'hui la maturité pour développer et exercer les services de proximité dont le citoyen à besoin. Il est en revanche indispensable de clarifier les modes de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans un souci d'efficacité des politiques publiques. Elaborer, pour la période de la mandature, un contrat entre les acteurs publics sur la base d'objectifs négociés, comprenant un volet ressources, tant humaines que financières, pour les atteindre devrait permettre d'y parvenir. Ce contrat nécessite notamment une permanence des représentants élus qui peut être assurée par la synchronisation des élections locales. Il s'agit autant de responsabiliser les élus locaux que de leur garantir la liberté d'entreprendre et d'agir en contrepartie d'une évaluation périodique. L'Etat, comptable de la maîtrise des déficits publics, pourrait conditionner les dotations qu'il attribue aux acteurs locaux en fonction de l'efficience de la dépense, sous la contrainte du respect de l'autonomie financière et des mécanismes de péréquation.

Un tel dispositif peut également être employé pour réguler les relations entre collectivités territoriales. Outre la clarification des rôles, il permet en effet d'intégrer la diversité des territoires pour donner à la décentralisation la souplesse nécessaire afin qu'elle s'adapte à la variété des contextes locaux. La décentralisation ne peut plus être une réforme appliquée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. L'acte II[16] a certes introduit en 2003 un droit à

[16] *Article 37-1 de la Constitution qui autorise la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Article 72 qui prévoit que « dans les conditions prévues par la* ***loi organique****, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la*

l'expérimentation locale permettant de déroger temporairement à la loi républicaine, mais avec seulement quelques expérimentations menées depuis, on ne peut que constater que tant les conditions d'application que les résultats ont constitué des entraves à l'esprit de l'expérimentation locale. Les difficultés pour obtenir l'autorisation du pouvoir central et l'objectif de généralisation des expérimentations *réussies* ont méconnu la diversité des situations locales.

La décentralisation doit se nourrir du bilan de ces trente dernières années. Les logiques distinctes des trois échelons méritent un approfondissement : la région pour la stratégie et le développement économique, le département pour l'action sociale, et le bloc communal pour la proximité. Ainsi le niveau régional serait le niveau stratégique, chargé du développement économique, de l'insertion et de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'éducation, de l'agriculture, de l'environnement, des transports ferroviaires et de l'aménagement du territoire. Par exemple, la construction, l'entretien, la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service pour les collèges et les lycées seraient des compétences régionales, tout comme la gestion des enseignants en s'inspirant de celle des sapeurs pompiers. Le département verrait réduire son champ d'intervention aux domaines de l'action sociale, de la politique du logement social, de la sécurité et de la protection civiles, et de l'aide à l'immobilier d'entreprise. Le bloc communal – commune et intercommunalité - serait conforté dans son rôle de proximité : la délivrance des titres réglementaires (passeport, carte nationale d'identité, titre de séjour, permis de conduire, carte grise…) ou nécessitant des données biométriques (future carte vitale par exemple), la réception des demandes d'aide sociale et leur traitement avec les services du département, la police de proximité via une police municipale qui prendrait en charge certaines missions de sécurité publique actuellement dévolues à la police nationale ou la gendarmerie nationale. Parallèlement, la commune continuerait d'assumer ses missions *« traditionnelles »* dans les domaines de l'urbanisme, de la santé et la salubrité, de la gestion des déchets ménagers, de l'assainissement, des transports urbains, de la voirie.

Cette répartition des rôles, a priori rigide, pourrait être assouplie par le contrat de mandature entre les acteurs publics. Elle permettrait une réelle prise en compte de l'hétérogénéité des situations locales et, aussi, la recherche de solutions spécifiques et de mutualisations adaptées. Il paraît en effet pertinent de mutualiser les moyens au bon échelon ; par exemple, dans les zones rurales, l'expertise technique et juridique serait plutôt de la compétence départementale alors qu'elle serait du ressort des grandes intercommunalités quand leur taille est suffisante. Apparaît ainsi une notion de *« compétences obligatoires délégables »* pour une durée correspondant à celle de la mandature. Il convient de rompre avec une vision idéalisée du pouvoir de la Loi pour la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat. La conséquence inévitable est alors la création constante de nouvelles structures pour s'adapter à de nouvelles situations ; c'est le cas par exemple des *métropoles* créées par la Réforme des Collectivités Territoriales de 2010.

---

loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence ».

Cette conception de la liberté de choix et d'entreprendre ne peut se réaliser sans une révision du rôle de l'Etat. Celui-ci doit donner et garantir aux acteurs territoriaux les moyens de trouver les équilibres leur permettant de faire face aux enjeux ; moyens financiers certes, mais aussi moyens institutionnels. La France reste un Etat unitaire ; c'est l'Etat qui fixe les règles du jeu institutionnel et qui en est le *garant*.

Alors que l'Etat ne dispose plus que d'une faible marge budgétaire et qu'il a perdu une part de la puissance des grandes entreprises publiques, son rôle reconsidéré peut être séparé en composantes complémentaires : l'État régalien (faire respecter et de préserver l'État de droit, rendre la Justice, assurer la sécurité extérieure et interne de la nation) : l'Etat comptable devant ses citoyens et responsable vis-à-vis de ses partenaires de l'économie et des finances de la nation, de la cohésion nationale, de l'ordre public ou de la diplomatie ; l'État solidaire et garant de la protection sociale (garant des droits réels fondamentaux donnant l'accès à l'éducation et à la santé publique), l'État porteur des intérêts fondamentaux de la nation (investissements de moyen et long termes sur les infrastructures et les capacités compétitives, le développement du niveau de vie et du bien-être de la population).

Cette vision établit une distinction entre les fonctions d'édiction des grandes orientations des politiques publiques et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre de ces dernières.

Recentrer ainsi le rôle de l'Etat et confier aux collectivités territoriales la complète responsabilité de certaines politiques publiques conduit à envisager de nouveaux transferts de personnel ainsi qu'une profonde réorganisation de la présence de l'Etat dans les territoires. Il s'agira alors de la reconnaissance de la loi Libertés et Responsabilités Locales qui place la région comme coordinatrice du développement économique. Dans ce domaine, les régions sont montées en puissance et ont assumé progressivement ce rôle de chef de file mais en partenariat avec l'Etat. La gestion des fonds structurels européens est un exemple de l'augmentation de l'influence des régions dans les décisions économiques ; la gestion totale de ces fonds pourrait être décentralisée.

Ce transfert de la responsabilité opérationnelle de la coordination des politiques de développement économique et de l'emploi à la région devrait laisser à l'Etat la responsabilité du choix des filières technologiques à développer. Au-delà, le schéma régional de développement économique doit devenir un outil global, partagé par l'ensemble des acteurs, portant aussi sur des volets connexes comme la formation et de l'insertion professionnelles, voire la politique de l'emploi. Une telle association vise à permettre aux régions d'agir de manière cohérente entre développement économique et adaptation aux besoins de formation professionnelle qu'il sous-tend.

Ce n'est qu'avec la maîtrise totale des politiques publiques de développement économiques, de formation professionnelle et de l'emploi, que la région pourra assumer pleinement ses responsabilités.

Par ailleurs, avec la transformation du contrôle de légalité en mission de conseil juridique, et l'attribution des activités de délivrance des titres réglementaires et de sécurité publique à la commune ou à l'intercommunalité, c'est le rôle même de la préfecture de département et des sous-préfectures qui doit être repensé, et ce d'autant plus que la RGPP a transféré la conduite des politiques publiques sur le territoire de la région au préfet de région. La préfecture de département reste en charge que de l'exercice des droits et des libertés des citoyens, du traitement des situations d'urgence, en établissant des plans de protection des populations contre les catastrophes naturelles et les risques technologiques, de la protection environnementale du département en contrôlant l'installation des industries dangereuses ou polluantes et la délivrance des permis de construire (bien qu'il n'en ait pas la charge exclusive), de la préservation du patrimoine culturel du département et de la protection des monuments historiques et les sites remarquables.

Il parait judicieux que la préfecture de département prenne en charge les activités actuellement réalisées par les sous-préfectures pour ce qui est de veiller au respect des lois et règlements, concourir au maintien de la sécurité et de l'ordre public et à la protection des populations, animer ainsi que coordonner l'action des services de l'État pour la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement local.

Dès lors si certaines sous-préfectures doivent être fermées, les autres poursuivraient des activités de conseil auprès des élus locaux et assumer des missions particulières en termes de politique de la ville, développement d'activités culturelles et de loisir.

6. Conclusion

La décentralisation a été conçue en France comme un processus de modernisation de l'action publique et d'approfondissement de la démocratie. Elle n'est aucunement une fin en soi. Pour poursuivre son chemin, la décentralisation ne doit pas mésestimer le risque de distorsion durable entre l'Etat, ses collectivités territoriales et le citoyen tout à la fois contribuable, usager des services publics, électeur. A l'heure d'un 3ème acte de décentralisation, il convient d'en tenir compte pour éviter de fragmenter davantage le pacte républicain, construit autour du vivre ensemble. Ce nouvel acte de la décentralisation doit alors être fondé sur les principes de démocratie, confiance, clarté et cohérence.

Ce doit être l'occasion de clarifier les compétences de tous les acteurs nationaux et locaux et de mieux définir les responsabilités tout en réaffirmant les principes qui ont historiquement présidé à la décentralisation : libre administration locale, interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur l'autre, subsidiarité, droit à l'initiative, droit à l'expérimentation et péréquation en privilégiant la logique des blocs de compétences.

Il s'agit d'abord de bâtir un vrai partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens ; ce que le Président de la République a appelé lors des états généraux de la démocratie territoriale d'octobre dernier un « *pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités* ». Le Haut Conseil des territoires, dont la création est prévu par le nouveau gouvernement, doit constituer une véritable instance de dialogue, de négociation et d'expertise associant les collectivités à la préparation et au suivi des projets et propositions de réforme ayant un impact territorial, en lien avec le comité des finances locales.

Parallèlement, les compétences entre collectivités, sans tutelle de l'une sur l'autre, doivent être réorganisées en développant notamment la gouvernance infra-régionale où communes, établissements publics de coopération intercommunal, départements et régions seront parties prenantes. Dans ce cadre, les synergies entre communes et communautés doivent être renforcées, tant dans le domaine des compétences partagées que de la mutualisation des moyens et des services.

Enfin, les collectivités doivent disposer des moyens d'assumer pleinement leurs responsabilités par une fiscalité rénovée afin d'être transparente et clairement comprise et acceptée par les citoyens comme les entreprises. Si les collectivités territoriales conservent une large autonomie fiscale, les taux doivent être strictement encadrés pour ne pas connaître les abus aujourd'hui constatés en ce qui concerne la contribution foncière des entreprises (des hausses allant jusqu'à tripler, voire quadrupler, le montant de la contribution pour 2012 par rapport à celle de 2011).

Le tâche est d'ampleur mais ce n'est qu'à ce prix qu'il est possible de sortir de la confusion des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales et entre les collectivités elles-mêmes et, au-delà, de rendre efficiente notre organisation institutionnelle.