

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES

REFORME DES COLLECTIVITES PUBLIQUES

Contribution de Jean-Michel Darrois

Ce document présente les propositions de réformes administratives et judiciaires évoquées par Maître Jean-Michel Darrois le lundi 17 septembre.

Développer la sécurité juridique des entreprises et des citoyens

➔ Proposition 1 / Développer le rescrit

- Le rescrit est une réponse formelle de l'administration ou du juge à une question de droit : il sert à informer de ce qui est légal aux yeux de l'Etat, en engageant la parole de celui-ci.
- Son développement est tout à fait nécessaire : il permettrait de soulager les entreprises du trop grand risque juridique qui pèse sur elles actuellement, et qui les conduit, par sécurité, à toujours préférer les décisions économiques les plus conservatrices et les plus sûres. Il permettrait en outre de réduire le coût financier que supportent nos entreprises du fait de cette insécurité juridique.
- De la même façon que le Conseil d'Etat donne des avis au Gouvernement, il serait donc bon que la pratique des avis préalables s'installe également dans la juridiction judiciaire, dont relève le droit des affaires.

➔ Proposition 2 / Recruter davantage de juges au tour extérieur

- Beaucoup de magistrats des cours d'appel et de la Cour de cassation n'ont aucune expérience de l'entreprise. Inversement, il n'y a pas de magistrats professionnels dans les tribunaux de commerce. Il serait donc utile :
 - (1) de développer les stages en entreprises au cours de la formation des juges, afin que ceux-ci se familiarisent avec un monde qu'ils ne connaissent pas, et sur lequel ils ont pourtant un grand impact ;
 - (2) de recruter davantage de juges au tour extérieur, dans des proportions suffisamment significatives pour que cela ait du sens (par exemple un juge sur trois au sein des formations).

➔ Proposition 3 / Réfléchir à une meilleure articulation entre les AAI et les juges

- Grâce à leur spécialisation, les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) disposent généralement d'une grande connaissance des sujets sur lesquels elles sont saisies. A l'inverse, les juges ont tendance à

intervenir dans tous les domaines, et parfois même, malgré une connaissance moins bonne du sujet, à revenir sur des décisions d'opportunité prises par les AAI (par exemple sur une appréciation de prix de vente en matière de concurrence).

- Par conséquent, il faudrait sûrement réfléchir à une meilleure répartition des compétences entre les AAI et les juges, ceux-ci se limitant au contrôle du respect du droit et de la procédure. De manière générale, les AAI pourraient se voir reconnaître une plus grande indépendance, et des compétences plus larges. Par exemple, le Conseil de la concurrence pourrait concentrer toutes les compétences en matière de concurrence.
- Une question fondamentale devra cependant être traitée : en élargissant les pouvoirs des AAI, il faudra trouver des moyens pour que celles-ci rendent compte de leur action, par exemple devant le Parlement.

Améliorer la gouvernance

➔ Proposition 1 / **Placer la rédaction des lois sous l'autorité directe du Premier ministre**

- La rédaction des lois est aujourd'hui décentralisée : elle se fait au niveau ministériel, par les bureaux des ministères.
- Cette organisation encourage la multiplication des lois et les chevauchements juridiques. Elle nuit par ailleurs à toute vision d'ensemble.
- Un dispositif similaire à celui du Royaume-Uni pourrait donc être envisagé : outre-Manche, trois comités placés auprès du Premier ministre assurent l'élaboration des lois. Le premier est chargé de la rédaction ; le second, des études d'impact ; le troisième est un organisme comprenant des représentants de la société civile, qui participe à l'ensemble du processus.

➔ Proposition 2 / **Rendre obligatoires les évaluations préalables à l'élaboration des lois**

- Les lois sont trop souvent élaborées dans l'urgence, en réaction à un événement médiatique qui a touché l'opinion.
- Malheureusement, ces lois adoptées dans la précipitation ont régulièrement des effets imprévus, parfois néfastes, que les rédacteurs n'avaient pas pris le temps d'anticiper. De nouvelles lois correctrices sont alors nécessaires, ce qui n'est pas souhaitable.
- L'administration doit donc impérativement s'astreindre à prendre le temps nécessaire à l'élaboration d'une loi. **Au Royaume-Uni par exemple, toute proposition de texte soumis au Parlement est accompagnée d'une évaluation, qui se fonde en partie sur consultations menées préalablement sur internet durant 12 semaines au minimum. Un tel dispositif devrait être envisagé pour la France.**
- Pour information, la Commission européenne procède aux mêmes consultations et évaluations préalables sur internet.

➔ **Proposition 3 / Réaffirmer l'obligation de transposition des directives européennes dans les délais impartis celles-ci**

- En tant que membre de l'UE, la France est tenue de transposer dans son droit interne les directives européennes. Nous sommes sur ce domaine parmi les derniers en Europe, et nous nous exposons régulièrement à des amendes et des astreintes très lourdes.
- Il est par conséquent crucial que le Premier ministre pose comme règle générale la chose suivante : **toute directive européenne doit être obligatoirement transposée et dans les plus brefs délais, sans exception.**
- Aller contre ce principe ne peut qu'exposer la France à des sanctions potentiellement coûteuses. Tout retard expose également nos entreprises à de l'insécurité juridique : en effet, une fois la date limite de transposition passée, toute directive peut être invoquée devant le juge national qui doit alors écarter l'application de la loi contraire.

➔ **Proposition 4 / Rétablir l'équilibre entre la loi et le règlement**

- L'article 34 de la Constitution définit le domaine de la loi. Il n'est malheureusement plus respecté : des lois sont continuellement adoptées sur un nombre extensif de domaines, au détriment du règlement.
- Le pouvoir réglementaire offre pourtant un instrument utile de régulation : en effet, sa plus grande souplesse lui permet de modifier facilement les situations juridiques, et donc d'adapter celles-ci en douceur aux évolutions du monde.
- A titre d'exemple, le droit des sociétés date de 1966 : malgré des ajouts législatifs, il s'est révélé très difficile de procéder à sa refonte, notamment du fait de la rigidité de la loi.

Il convient donc de rétablir l'équilibre entre loi et règlement, dans l'esprit même de la Constitution. La loi devrait se borner à fixer des principes généraux, et laisser le pouvoir réglementaire en préciser les dispositions

Contribution de Pierre Nanterme

Simplifier l'organisation territoriale et maîtriser la dépense publique locale

Exposé des motifs

Le bilan que l'on peut dresser de la dernière réforme de la décentralisation (2004) est assez critique :

- ✓ Elle a tout d'abord compliqué plus que simplifié les compétences et les responsabilités locales, n'ayant pas remis en cause la clause générale de compétence des collectivités locales, dont le principe date de 1884. Les communes, les départements et les régions ont des compétences partagées dans tous les domaines (développement économique, action sociale et solidarité, équipement et infrastructure, culture....) Non seulement cela rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre de stratégie de développement local et d'aménagement du territoire, mais cela complique aussi singulièrement la vie des entreprises : elles doivent en effet solliciter tous les niveaux de collectivités (commune, intercommunalité, département, région, Etat et Europe) pour monter un simple dossier d'aide aux entreprises et deux ou trois d'entre eux pour obtenir une autorisation administrative. La question de l'organisation et de l'efficacité territoriale place l'entreprise au cœur du système en tant que contributeur majeur mais aussi, comme utilisateur des services fournis par les collectivités territoriales.

- ✓ La réforme de la décentralisation a eu pour premier effet d'accroître la pression fiscale globale. L'illisibilité du système le rend coûteux et inefficace, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de compétitivité aux entreprises qui se trouvent moins attachées à leurs territoires. La question de l'évolution de la fiscalité locale est également un problème majeur de compétitivité pour les entreprises en France. Pour mémoire, si les dépenses publiques représentent 920 Mds d'euros en France, soit 54% du PIB, les dépenses locales représentent à elles seules 11% du PIB, et progressent en volume une fois et demi plus vite que la richesse nationale, cela depuis vingt cinq ans. La fonction publique territoriale a connu une croissance de +43% entre 1984 et 2004, 400 000 emplois ayant été créés dans le secteur public local entre 1984 et 2004. Enfin, l'intercommunalité, qui devait permettre un regroupement des moyens, a été facteur de surcoût : les frais de personnels des intercommunalités à fiscalité propre ont augmenté de 156% entre 1998 et 2006. Celui des communes de 27% sur la même période.

Il est donc grand temps de prendre les mesures nécessaires pour :

➤ **Rendre plus lisible l'organisation territoriale**

Il s'agit d'éliminer l'empilement de structures qui doublonnent les collectivités territoriales (cf annexe). C'est sur le couple intercommunalité/Région que doit s'appuyer la nouvelle organisation territoriale, en faisant du département soit une sous division de la région, soit un EPIC, ayant pour mission de distribuer l'ensemble de l'aide sociale. Dans une telle organisation, l'ensemble communes-intercommunalité aurait à assurer une compétence générale et les services de proximité, tandis que les régions auraient la responsabilité de l'aménagement du territoire, du développement économique et de la formation;

➤ **Etablir une co-responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales pour piloter et maîtriser la dépense publique locale**

Cette co-responsabilité, qui peut parfaitement être compatible avec le principe d'autonomie financière des collectivités locales inscrit dans la Constitution en 2004 prendrait la forme :

- D'un chapitre spécifique dans la loi de finances dans lequel figurerait tout ce qui relève des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, dont les dotations mais aussi tous les choix fiscaux qui ont une incidence sur les collectivités locales ce qui donnerait plus de visibilité et lisibilité à l'ensemble;
- D'un regroupement au sein d'une seule enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités (dotation globale de fonctionnement, dotations et subventions d'équipement, financement des transferts de compétence, compensation d'exonérations et de dégrèvements); l'augmentation annuelle de ces concours ne pourrait excéder l'inflation.
- D'un pacte de stabilité de la dépense locale associant contractuellement l'Etat et les collectivités locales en s'inspirant des exemples étrangers, (cf annexe 2)

Les principaux freins

- La suppression du département en tant que collectivité territoriale nécessite une modification de la Constitution, puisque le département est l'un des trois niveaux de collectivités qui y sont cités. Par ailleurs la disparition des conseils généraux ne satisfera sans doute pas les élus.
- La clause de compétence générale des collectivités territoriales, introduite par la loi de réforme de la décentralisation de 1982 est un des principaux freins à la clarification. Il est urgent de la supprimer. C'est une position que partagent beaucoup d'élus locaux.

- L'établissement d'une co-responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales suscitera certainement l'opposition de beaucoup d'élus, qui argueront sans doute du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales inscrit dans la Constitution en 2004. Au-delà de l'appréciation que l'on peut porter sur cette modification récente de la Constitution, il semble que certains ont réussi à concilier la discipline budgétaire et l'autonomie financière des collectivités locales (cf annexe 2).

Une approche possible

- Commencer par supprimer le cumul des mandats, en particulier entre des responsabilités parlementaires et celles d'élus locaux, qui constitue un obstacle dirimant à toute réforme du système ;
- ✓ Responsabiliser les élus locaux en renforçant le contrôle démocratique là où il est défaillant et notamment au niveau de l'intercommunalité (les élections devraient se faire au suffrage universel direct) et au niveau de la région, pour laquelle il faudrait permettre aux élus régionaux d'avoir un véritable ancrage territorial. Le scrutin actuel sur la base de listes départementales ne permet pas s'identifier suffisamment l' élu régional à un territoire

ANNEXE 1

RATIONALISER LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

- ✓ Supprimer les syndicats intercommunaux dès lors qu'ils recouvrent en partie ou en totalité celui des intercommunalités. Malgré les développements récents de l'intercommunalités (2500 EPCI à fiscalité propre aujourd'hui) qui couvrent la quasi-totalité du territoire français, il reste encore 16 300 syndicats sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes) qui coexistent sur les mêmes périmètres.
- ✓ Réintégrer « les pays » dans les structures intercommunales. Les « pays ne sont pas des collectivités territoriales mais chevauchent parfois les périmètres administratifs augmentant ainsi la confusion. En plus, ils bénéficient d'un financement public conséquent pour des réalisations qui mériteraient d'être évaluées.

ANNEXE 2

EXEMPLES DE CO-PILOTAGE DES FINANCES LOCALES EN EUROPE

Les partenaires européens ont mis en place des exemples intéressants de pilotage concerté des finances publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Certains ont même réussi à concilier la discipline budgétaire et l'autonomie financière des collectivités locales

Les exemples étrangers de pilotage concerté des finances publiques entre l'Etat et les collectivités locales

✚ Des objectifs définis dans un cadre concerté et assortis de sanctions

- ⇒ Le cas autrichien : des cibles négociées et pluriannuelles de solde budgétaire et des sanctions en cas de non-transmission des informations ou de dépassement d'objectifs.
- ⇒ Le cas espagnol : des objectifs de stabilité budgétaire et des plans de rééquilibrage en cas de dépassement.
- ⇒ Le cas italien : les conférences Etat collectivités et un pacte de stabilité interne.

✚ Des dispositions de concertation plus souples

- ⇒ Le cas allemand : des objectifs de dépense d'ordre indicatif et une répartition entre les Lander des éventuelles sanctions financières décidées par l'Union européenne dans le cadre de la procédure de déficits publics excessifs
- ⇒ Le cas danois : des négociations avec les associations de collectivités, de nature volontaire ou collective.

Contributions de Jean-Noël TRONC

Une politique de filière publique pour les énergies renouvelables

Des mesures publiques

1) les transports

- par exemple : Zéro véhicule public « pur pétrole » acheté à partir d'une certaine date (1^{er} janvier 2009 ?) selon le principe :

- Utilitaires légers = tout électrique
- Utilitaires lourds = tout électrique ou hybride
- Urgence et sécurité = hybride

(action : estimer le parc automobile public Etat et collectivités territoriales)

- incitation fiscale pour tous les particuliers, du type Y pour des véhicules hybrides, Y x2 pour des véhicules tout électrique

- obligation progressive pour les taxis en tant que véhicules réglementés.

2) les bâtiments

- tous les bâtiments publics doivent équiper \geq x% de leurs toits en panneaux photovoltaïques (action : estimer la surface de toit des bâtiments publics)

Supprimer le département

La France est, entre autres choses, malade de son secteur public. Celui-ci est marqué par une inefficacité croissante quant à ses moyens d'action, un coût élevé et des effectifs trop nombreux et/ou en partie inadaptés.

L'Etat, toujours accusé, masque la situation préoccupante des collectivités locales : on leur doit la croissance globale de l'emploi public. La répartition des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales, surtout après plusieurs vagues de décentralisation, aboutit à une situation incompréhensible pour le citoyen ou l'entreprise, et aussi, souvent, pour les acteurs publics eux-mêmes.

La réforme de l'Etat est devenue le rocher de Sisyphe : elle occupe une attention permanente et suscite des actions nombreuses à l'initiative des administrations. Mais le problème n'est plus vraiment de modernisation ou de méthodes. Il est d'abord un véritable problème de taille : il y a trop de secteur public. Or, supprimer un pan entier des administrations publiques serait sans doute une manière plus efficace d'agir qu'une réforme multiforme sur toutes les dimensions de la sphère publique.

Le département est hérité de la Révolution. Sa dimension était adaptée au temps et au rythme de la communication d'alors. Il est aujourd'hui trop petit pour l'échelon européen, trop grand pour le citoyen, plus attaché à la commune dont les services lui sont immédiatement accessibles.

De plus, la prolifération des mandats publics et des scrutins participe de la crise du trop-plein qui caractérise la crise française de « l'Etat ». **Supprimer le département permettrait de faire des économies importantes (vente des hôtels de département par les Domaines, à chiffrer, mandats des élus, réduction du nombre d'agents redondants après ventilation des missions à la Région et au département, suppression parallèle d'une partie des redondances des services de l'Etat).**

Cet acte, à dimension constitutionnelle, par sa force, frapperait aussi les esprits dans le sens d'une affirmation de la volonté de changer en profondeur les choses. Son caractère compréhensible par tous est important.

Contributions de François Villeroy de Galhau

1. Pour calculer l'écart entre la France et ses partenaires, l'outil pertinent n'est pas le niveau des prélèvements mais plutôt le **volume des dépenses publiques** : dans ce domaine, nous sommes en moyenne 5 points de PIB au-dessus de nos voisins d'Europe continentale, pour des prestations publiques à peu près équivalentes. C'est cette différence-là qu'il faut corriger.
2. A propos de l'évaluation : l'évaluation préalable est une bonne idée, mais une idée encore plus fondamentale est l'**évaluation ex-post systématique de toute nouvelle réglementation ou dépense publique au bout de trois ans**. C'était l'une des deux recommandations cardinales du rapport Pébereau, l'autre étant de concentrer l'action et les moyens publics et de lutter contre leur dispersion naturelle.
3. Je crois que « libérer l'énergie publique » passe par deux pouvoirs :
 - le *pouvoir manager*, si possible dans des agences, sinon via des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ;
 - le *pouvoir usager*, ou consommateur, en commençant par mesurer chaque année (1) l'indice de satisfaction par grand service, (2) des indices de simplifications, assez faciles à calculer pour l'impôt par exemple.
4. Enfin, sur les collectivités locales, je trouve intéressante l'idée de concentrer les régions en 7 à 10 grandes régions, quitte à garder les départements. Je l'ai vécu à la DGI (Direction Générale des Impôts), où l'on travaille déjà avec dix grandes inter-régions : on anime mieux 10 fois 10 que 22 fois 5...

Libérer les énergies publiques

Nous devons plaider pour la réforme **dans** l'Etat (et non la réforme **de** l'Etat, en bloc), appuyée sur deux pouvoirs :

- le **pouvoir manager**, si possible dans des agences ayant l'autonomie de gestion mais de fortes obligations de résultat, sinon via des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.
- le **pouvoir usager**, ou consommateur, en commençant par mesurer chaque année (i) l'indice de satisfaction par grand service (ii) des indices de simplifications, assez faciles à calculer pour l'impôt par exemple

Objectif souhaitable : la mesure de l'écart français, c'est le niveau de dépenses publiques (plutôt que celui des prélèvements). Nous avons en gros cinq points de PIB de plus que nos voisins d'Europe continentale, pour des prestations publiques à peu près équivalentes. C'est ce gap-là qu'il faut combler.

Combiner désendettement et réforme fiscale

Il y a longtemps que les déficits n'entraînent plus la croissance. C'est même aujourd'hui l'inverse : beaucoup d'expériences de désendettement qui ont favorisé la croissance (pays nordiques, Allemagne). De fait l'équivalence ricardienne fonctionne : l'épargne publique est compensée par une désépargne privée.

D'où une priorité claire à la réduction des déficits. Pas de baisse des prélèvements obligatoires tant que nous ne sommes pas à l'équilibre.

Viser donc **des réformes fiscales à rendement positif ou constant**, favorables à la croissance. Il y en a au moins trois :

- la banalisation de la fiscalité de l'épargne : il n'y a dans un marché financier internationalisé, plus beaucoup de raisons d'inciter à l'épargne. Ce n'est pas une ressource rare, et ces niches fiscales (i) coûtent cher (ii) accroissent les inégalités au profit des détenteurs de capital et des plus âgés.
- la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, qui corrigerait une exception française. Sa conséquence : nous avons par rapport aux autres, un IR beaucoup plus bas et des cotisations sociales plus lourdes sur l'emploi.
- la "TVA emploi".

Contribution de Serge Weinberg

À PROPOS DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La réforme des collectivités publiques est essentielle pour assurer le retour à une croissance soutenue. La progression des dépenses publiques, la croissance des déficits pèsent de différentes façons sur l'économie : en entraînant des effets d'éviction, en alourdissant les charges sur les entreprises et le travail, en créant aussi une « instabilité fiscale » préjudiciable à la création d'un climat de confiance indispensable à la croissance. Mais l'abondance et la qualité des rapports déjà réalisés sur ce sujet contrastent avec la lenteur des processus de réforme de l'État et, au total, l'absence de résultats patents donne aux citoyens l'impression d'un « tonneau des Danaïdes » irréformable.

Certes, la multiplication des audits ou la revue systématique des politiques publiques sont sans doute des étapes utiles mais leur champ et le rythme des décisions qui peuvent éventuellement en découler ne permettent pas d'espérer un changement rapide et significatif de l'efficacité de l'appareil d'État entendu au sens de l'efficacité des missions rendues par rapport à leurs coûts. Pas plus la mise en œuvre de la LOLF ne permet d'espérer, dans des délais raisonnables, la vertu - au sens du courage - de réformes significatives.

Or, du fait de notre niveau d'endettement, nous sommes dans une course de vitesse qui impose de trouver des bras de levier puissants qui permettent d'agir rapidement et de manière significative sur la dépense publique. La sédimentation des lois et règlements, le saupoudrage des mesures en fonction des intérêts particuliers a fait perdre de vue les missions essentielles qui, de ce fait, ne sont plus correctement assumées et, en réalité, désavantagent ainsi les plus modestes de nos concitoyens.

A l'instar d'une entreprise en difficulté, il faut préférer agir par des mesures qui mettent l'ensemble de l'appareil public sous contrainte entraînant par là même les modifications d'organisation et de process que chaque ministère devra mettre en œuvre parce qu'il n'aura pas d'autre choix. Cette contrainte forcera nécessairement à se reconcentrer sur les missions essentielles et les populations qui ont le plus besoin de l'intervention publique, alors que la dispersion de celle-ci bénéficie à de nombreux utilisateurs muets mais dont la situation individuelle ne justifie pas le « dividende public ». Nous avons malheureusement épuisé la voie des réformes « intelligentes » reposant sur des analyses détaillées des objectifs et des moyens. Cette méthode a montré sa totale inefficacité.

Il conviendrait donc de se donner plusieurs bras de levier suffisamment puissants pour « forcer » à la réforme :

- ✓ **Fixer une règle constitutionnelle de niveau des dépenses de l'Etat imposant le vote d'un budget en excédent primaire** (c'est-à-dire avant financement de la dette) et calculé sur une moyenne de 3 ans de telle façon qu'il permette de ramener le niveau des dépenses publiques par habitant à la moyenne européenne d'ici 2012. Cette contrainte globale forcera le gouvernement et donc chaque ministère à réformer son organisation et ses moyens pour :

- réexaminer ses priorités
- et
- dépenser mieux

C'est sous cette contrainte que l'État est susceptible de réellement réformer.

- ✓ **Supprimer le département** (cf note de JN Tronc) amènera une plus grande clarté des responsabilités, un éloignement des citoyens permettant une gestion plus « sereine » des nombreuses prestations et subventions, et évidemment, et par-dessus tout, un plus grande économie des moyens tant au niveau des collectivités locales que de l'État (simplification de son organisation par suppression éventuelle des services départementaux). Ce dernier point devrait faire l'objet d'un échange avec M. Balladur.

La convergence des situations acquises, du poids des groupes de pression et de la complexité rend la réforme des collectivités publiques extrêmement difficile. Elle peut être rendue possible en s'appuyant sur des objectifs simples, justes et clairs