

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Reforme des collectivités publiques –

LIBERER LA CROISSANCE 3

SIMPLIFIER L'ORGANISATION TERRITORIALE ET MAÎTRISER LA DEPENSE PUBLIQUE LOCALE

Note de Pierre Nanterme

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'élus 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.