

# Point de vue sur la réforme « préméditée » des collectivités territoriales

## OLIVIER AMIEL

Université de Perpignan – Via Domitia  
olivier.amiel@cg66.fr

Docteur en droit, chargé d'enseignement à l'université de Perpignan – Via Domitia, Olivier Amiel est également conseiller technique aux affaires juridiques et économiques du président du conseil général des Pyrénées-Orientales.

Dans un article publié en 2001, Nicolas Sarkozy, alors député-maire de Neuilly-sur-Seine, écrivait que « *tout le monde attend que l'État fournisse la réponse à la décentralisation, or il ne peut le faire car précisément sa propre réforme, qui lui permettrait de décider, dépend de la décentralisation*<sup>1</sup> ». Le futur président de la République considérait qu'il fallait davantage décentraliser afin de libérer des marges de manœuvre pour la réforme de l'État lui-même. C'est finalement une articulation en trois étapes qui était proposée, et qui débutera au moment du retour de la droite au pouvoir en 2002, mais surtout de l'accession de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en 2007.

Les trois étapes de la réforme sont les suivantes : une nouvelle décentralisation, suivie d'une réforme de l'État et, enfin, d'une réforme des collectivités territoriales.

Le premier point est réalisé par l'acte II de la décentralisation, avec notamment la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Le second point l'est par la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République. Il ne reste plus que la réforme des collectivités territoriales pour parachever le plan de réforme global.

La préméditation de la réforme engagée est donc liée à un positionnement idéologique ancien du président de la République. L'omniprésence

d'Édouard Balladur, mentor politique de Nicolas Sarkozy, atteste cette thèse. L'ancien Premier ministre a effectivement présidé le Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions à l'origine de la loi constitutionnelle de 2008, comme il a présidé le Comité pour la réforme des collectivités locales à l'origine de l'actuel projet de réforme, ou plutôt des projets, car il existe quatre textes différents.

## Une réforme « saucissonnée »

La réforme des collectivités territoriales s'engage sur quatre projets de lois, avec un premier texte très court *organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*. Il permet de réduire le mandat des conseillers généraux élus en 2011 et des conseillers régionaux élus en 2010, afin que les futurs conseillers territoriaux, qui doivent les remplacer, puissent être élus en même temps à partir de 2014. Engagé en procédure accélérée, le Sénat a adopté le texte le 16 décembre 2009, et il est examiné par l'Assemblée nationale au moment de la rédaction de cet article.

Un deuxième et un troisième projet définissent et modifient les modes de scrutin des élus locaux.

Le quatrième projet de loi concerne la réforme à proprement parler des collectivités territoriales.

Cette division en quatre textes distincts est assez surprenante, car elle induit un agenda parlementaire très discutable. En effet, les parlementai-

1. Revue *Pouvoirs locaux*, octobre 2001, vol. 4, n° 51, p. 91.

res sont appelés à voter les conditions d'installation des futurs conseillers territoriaux avant même la création officielle de ces élus et la définition de leur mode de scrutin.

La confusion est également entretenue par l'adoption, au même moment, de la réforme de la fiscalité locale au sein de la loi de finances de 2010 (voir encadré). Vu les conséquences de cette dernière sur l'organisation des collectivités territoriales, il s'agit finalement d'une sorte de cinquième texte composant la réforme générale.

## Les grandes lignes de la réforme

Le projet de réforme des collectivités territoriales prévoit donc de remplacer les élus départementaux et régionaux par un conseiller territorial unique. Il ne s'agit pas de la fin des conseils généraux et régionaux, mais de l'unification de leurs élus, qui siègeront aux deux assemblées. Ils seront élus pour six ans par le biais d'un mode de scrutin assez complexe : le scrutin uninominal compensé à un tour. Les conseillers territoriaux seront ainsi élus à 80 % par un scrutin uninominal et majoritaire à un tour dans des cantons élargis, et à 20 % par un scrutin proportionnel. Inventé par Étienne Weill-Raynal (1887-1982), collaborateur de Vincent Auriol et théoricien de la SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière), ce choix de mode de scrutin inédit dans nos institutions permet à Nicolas Sarkozy de rendre a priori moins contestable par l'opposition une procédure avantageant clairement un grand parti politique unifié (la droite actuellement).

La suppression annoncée de la clause générale de compétence des départements et des régions est un autre point essentiel de la réforme. Ce principe, lié à la libre administration des collectivités territoriales, leur permet d'agir dans tous les domaines concernés par l'intérêt local dans la limite de la loi. Il est aujourd'hui prévu de spécialiser les compétences départementales et régionales, avec quelques exceptions, au nom d'un « droit d'initiative », dans le silence de la loi et dans le cadre de possibles délégations

### La réforme de la fiscalité locale

Le projet de loi de finances pour 2010 a été adopté le 18 décembre 2009, suite à des aménagements voulus par les parlementaires au sein d'une commission mixte paritaire. Il entérine la suppression de la taxe professionnelle, remplacée par la cotisation économique territoriale. Cette cotisation est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les nouvelles règles s'appliquent à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour les entreprises, et du 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour les collectivités.

L'ensemble de la CFE va aux communes, alors que la CVAE est répartie entre communes, départements et régions. Un complément de ressources provient notamment d'impôts sur les entreprises de réseau. Si, comme l'a fait remarquer le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre, l'autonomie financière des collectivités territoriales est respectée, il n'en va pas de même de l'autonomie fiscale, car les départements et les régions perdent leur faculté de fixation des taux et assiettes de leurs ressources propres. C'est pourquoi, même si la loi de finances 2010 a bénéficié « à l'arraché » d'un compromis parlementaire, ce n'est pas le cas avec certains élus locaux, qui contestent toujours cette réforme.

aux communes. En plus d'être une atteinte au principe de libre administration, cette suppression risque de nuire à la solidarité territoriale entre collectivités, et notamment à celle, primordiale et traditionnelle, entre les départements et les petites communes.

Les financements croisés entre collectivités sont également dans la ligne de mire du projet de réforme. Ainsi, le texte prévoit de mettre en place des collectivités dites « chef de file » pour les projets qu'elles financent au moins à hauteur de 50 % tant au niveau de l'investissement que du fonctionnement (30 % pour le renouvellement urbain et 10 % pour les monuments classés). Si la mesure est assez consensuelle, c'est son application à l'État lui-

même qui est attendue, en raison de sa propension à bien souvent instrumentaliser les financements croisés en sa faveur.

Enfin, le dernier point essentiel du projet concerne l'intercommunalité, avec la création des métropoles pour des zones de plus de 450 000 habitants (avec des transferts de compétences obligatoires de la part des communes, départements et régions) et, surtout, avec l'augmentation des pouvoirs du préfet, afin d'achever la carte intercommunale d'ici à 2014. Effectivement, le texte lui permettrait plus facilement de décider des créations, modifications et suppressions d'établissements et de syndicats intercommunaux. Il s'agit d'une mesure très dirigiste, qui tend à une certaine « centralisation » de notre organisation territoriale, car l'avis des communes concernées deviendrait assez secondaire.

## Les justifications hasardeuses de la réforme

Pour justifier la réforme, le gouvernement actuel met en avant la recherche d'économies et de rationalisation.

En effet, les élus locaux sont accusés d'être coûteux, dépensiers et mauvais gestionnaires. Pourtant, les collectivités territoriales ne représentent que 10 % de l'endettement national, mais plus de 70 % de l'investissement public réalisé sur le territoire français... De plus, la volonté de supprimer près de la moitié du nombre d'élus en créant les conseillers territoriaux est une mesure qualifiée de « contre-productive » par une étude commandée par l'Assemblée des départements de France. Il y est considéré qu'en plus de professionnaliser les élus, en raison du doublement de leurs tâches, l'augmentation de leur régime indemnitaire devrait représenter un surcoût de 50 millions d'euros par rapport à aujourd'hui.

Concernant la rationalisation de l'organisation territoriale française, les défenseurs du projet de réforme mettent en avant le nombre trop élevé d'échelons administratifs, ainsi que l'enchevêtrement des compétences. Pourtant, le nombre d'échelons

administratifs en France (trois, hors regroupements intercommunaux) est comparable à celui de nos voisins européens (trois également en Espagne, Italie et Allemagne; quatre en Belgique et au Royaume-Uni). De plus, le texte prévoit la création des métropoles, qui, bien que simples établissements publics intercommunaux (et donc pas collectivités), se voient confier un certain nombre de compétences importantes, avec une confusion certaine vis-à-vis des collectivités existantes. Enfin, le chevauchement des compétences entre départements et régions ne concernerait que 6 % des dépenses publiques, ce qui limite l'intérêt de la spécialisation des compétences de ces collectivités.

Ces justifications ne semblent donc pas ou peu opérantes. Elles pourraient être destinées seulement à masquer une volonté, moins avouable, de museler un des derniers contrepoids au pouvoir présidentiel en France.

La loi constitutionnelle de 2008 a déjà confirmé la perte de ce rôle par le Parlement. Si les motifs de cette modernisation des institutions se veulent dans le sens d'un accroissement des prérogatives des parlementaires, force est de constater qu'il s'agit d'un faux-semblant. Au sein du pouvoir exécutif, le Premier ministre sort affaibli de la

## “Concernant la rationalisation de l'organisation territoriale française, les défenseurs du projet de réforme mettent en avant le nombre trop élevé d'échelons administratifs, ainsi que l'enchevêtrement des compétences”

réforme, ce qui n'est pas le cas du président, qui confirme son renforcement progressif, avec notamment la mise en place du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral. Aujourd'hui, celui qui gagne la présidentielle contrôle le pouvoir exécutif et législatif, le Parlement étant devenu une simple chambre d'enregistrement.

Si on ajoute à cela l'inféodation prétendue des médias au pouvoir politique en place, on peut conclure que

seules les collectivités territoriales, et notamment les départements et les régions, ont gardé une certaine « faculté d'empêcher » envers le pouvoir exécutif national. Il serait donc préjudiciable d'imposer une réforme peut-être nécessaire, mais pas assez consensuelle dans l'état actuel, avec des conséquences néfastes pour la démocratie, le pluralisme et le service public de proximité. ●

Janvier 2010