



Réaction de l'AdCF au rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales

Réunies le 26 février et le 3 mars, les commissions Institutions et Finances de l'AdCF ont procédé à l'examen attentif des conclusions du rapport dans sa forme définitive.

Dans son économie générale, les conclusions du rapport Balladur répondent positivement à nombre de propositions et d'analyses de l'AdCF (cf. les 40 propositions de l'AdCF adressées en janvier dernier), plus particulièrement en ce qui concerne son volet local ; l'intercommunalité étant clairement désignée comme l'une des principales institutions territoriales à renforcer.

En revanche, l'AdCF formule un certain nombre d'interrogations ou de regrets sur certains volets du rapport.

1. Les motifs de satisfaction

Sur le volet local (communes-intercommunalité) :

L'AdCF a pu se féliciter de retrouver parmi les propositions :

- l'objectif d'achever la carte de l'intercommunalité durant le mandat (même si l'échéance proposée apparaît trop tardive et trop proche des renouvellements municipaux), (= proposition n°1 de l'AdCF),
- le principe d'une élection directe des conseillers communautaires à partir d'un scrutin municipal « fléché », (= proposition n°2 de l'AdCF),
- l'abaissement du seuil des communes régies par le scrutin de liste (500 habitants), (= proposition n°2 de l'AdCF),
- des mesures pertinentes et précises visant à faciliter la réduction des syndicats de communes, (= proposition n°4 de l'AdCF),
- la préservation de la clause de compétence générale au niveau local (= proposition n°12 de l'AdCF),
- l'objectif de renforcer les compétences stratégiques de l'intercommunalité et notamment la compétence de réalisation des PLU (= proposition n°3 de l'AdCF).

Sur le volet financier et fiscal :

L'AdCF peut se féliciter de voir le rapport appeler :

- au maintien de l'équilibre entre impôts « ménages » et impôts « entreprises » au sein des recettes des collectivités,
- à une nouvelle imposition locale des entreprises fondée sur la valeur ajoutée, (= proposition n°32 de l'AdCF),
- à une répartition des ressources visant à n'appliquer à terme qu'un seul taux à une même assiette (= proposition n°27 de l'AdCF),
- à la rénovation de la fiscalité foncière et de la taxe d'habitation à partir des valeurs locatives réactualisées régulièrement après concertation avec les élus (= proposition n°33 de l'AdCF).

L'AdCF considère au demeurant que les pistes proposées pour compenser la suppression de la taxe professionnelle ne répondent pas à l'ampleur des enjeux et ne sont manifestement pas abouties, compte tenu de la précipitation dans laquelle celles-ci ont dû être élaborées. L'AdCF demande qu'une part beaucoup plus importante des impôts de remplacement soit fondée sur les cotisations à la valeur ajoutée des entreprises, à partir d'un élargissement des assujettis à cette cotisation. Elle veut également s'assurer qu'une part de ces cotisations assises sur la valeur ajoutée servira à compenser les pertes de recettes de taxe professionnelle du bloc communes-intercommunalités ; principales bénéficiaires à ce jour de l'impôt économique local.

Sur les métropoles :

L'AdCF se satisfait de l'ambition donnée à l'organisation des métropoles françaises et au renforcement de la cohérence des politiques urbaines.

Elle a préconisé le renforcement des techniques d'appels de compétences (et des ressources afférentes) mais également suggéré d'expérimenter une unification institutionnelle des métropoles et des conseils généraux (= proposition AdCF n°22, cf. rapport Warsmann-Urvoas).

Le rapport Ballardur s'inscrit dans cette orientation. Le rapport va même plus loin en transformant les métropoles en collectivités de plein exercice avec une évolution du statut de leurs communes membres.

L'AdCF considère qu'un débat doit être ouvert à ce sujet et permettre de résoudre certaines questions techniques. Le rapport n'évoque pas, par exemple, le redécoupage des limites départementales autour des métropoles, ce qui posera la question de leur cohérence géographique mais aussi du devenir des espaces extra-métropolitains des départements concernés (ex. Comminges ou Lauragais dans la Haute Garonne, Saint-Malo ou Vitré en Ille-et-Vilaine, Aix-en-Provence ou Etang de Berre dans les Bouches du Rhône).

L'AdCF se satisfait également que la mesure visant à créer des « communes nouvelles » soit préconisée sur la base du volontariat.

2. Les sujets d'interrogation

L'AdCF considère que des interrogations importantes demeurent sur des sujets sensibles et sur les options retenues par le comité s'agissant notamment :

- du mode d'élection et de la circonscription retenue pour les conseillers territoriaux communs aux assemblées départementales et régionales,
- de la structuration du « Grand Paris » sous la forme d'une collectivité supra-locale intercalée entre la région et le niveau communal (avec dissolution programmée des intercommunalités).

Sur le mode d'élection des « conseillers territoriaux » :

L'AdCF a souhaité que soient renforcées les modalités de coordination entre départements et régions afin d'assurer la cohérence des grandes politiques publiques (cf. collèges-Lycées ; routes/ferroviaire...) et identifier des « chefs de file » ou « autorités organisatrices » des politiques publiques.

Tout en percevant l'intérêt d'élus communs aux assemblées départementales et régionales pour assurer ces coordinations (*à l'instar des relations communes-intercommunalités ; à la différence près que les intercommunalités procèdent des communes et ne constituent pas des collectivités de plein exercice*), l'AdCF ne s'est pas prononcée en faveur d'un mode de scrutin particulier.

Elle considère néanmoins que :

- le cadre cantonal n'est plus adapté aux réalités contemporaines et conduit à des disparités excessives de représentativité démographique,
- le scrutin uninominal a pour effet de contrarier l'effort de féminisation de la vie publique et la représentation de la diversité des sensibilités politiques.

L'AdCF prend acte de l'impossibilité, à Constitution constante, de panacher les modes de scrutin pour composer des assemblées locales. Elle considère au demeurant que cette contrainte conduit le comité Balladur à proposer des scrutins d'arrondissement, fondés sur un système de proportionnelle de liste, dont la généralisation pourrait tendre à fragiliser la cohésion et la lisibilité des futurs exécutifs ainsi que la cohérence des politiques régionales dans des domaines pourtant essentiels de notre compétitivité (enseignement supérieur et recherche, développement économique, formation professionnelle, transports inter-urbains...).

Il serait souhaitable qu'un débat de fond soit engagé à ce sujet d'ici 2014, prémuni de toute considération partisane, et motivé par le seul souci d'approfondir la décentralisation de notre pays à travers des régions fortes, assises sur des majorités stables et dotées d'exécutifs clairement identifiés par nos concitoyens.

L'importance d'un tel sujet mériterait une révision constitutionnelle si celle-ci s'avérait nécessaire pour parvenir aux bons équilibres entre représentation des territoires et cohérence régionale.

Sur le « Grand Paris » :

L'AdCF s'est toujours montrée consciente de la nécessité d'adaptations législatives aux singularités de la « zone dense » de l'Ile-de-France. Elle a appelé à un traitement

spécifique de son organisation institutionnelle (cf. proposition n°5 de l'AdCF) et a participé aux débats en présentant plusieurs scénarios en 2007 lors de son Congrès de Paris.

Le rapport Balladur opte pour un scénario proche de celui préconisé par le rapport du sénateur Dallier, à savoir la constitution d'une collectivité *sui generis*, de nature supra-communale, issue de la fusion des 4 conseils généraux de la zone dense mais aussi de l'absorption des compétences intercommunales (syndicats techniques ou communautés) voire communales (Plans locaux d'urbanisme). Par-delà les enjeux politiques d'une telle option, cette dernière pose de véritables questions de gouvernance.

1. Elle interdit de fait aux maires du Grand Paris toute possibilité de coopération intercommunale.
2. Elle n'associe pas les maires au fonctionnement de l'autorité du Grand Paris (contrairement au Grand Londres) tout en les dépossédant de compétences importantes (urbanisme, habitat, déchets, eau, transports...)
3. Elle conduit à la constitution de deux collectivités « supra-locales » concurrentes (Grand Paris et région Ile-de-France) et à un conflit prévisible de leadership.
4. Elle propose un périmètre que nombre d'observateurs avisés considèrent comme trop vaste pour gérer des services de proximité mais trop étroit pour définir les grandes stratégies de l'agglomération physique (transports, développement économique, aménagement...) puisqu'elle exclut les grands pôles structurants (Roissy, Orly, Saclay, Cergy...) du modèle polycentrique poursuivi depuis Paul Delouvrier.

Les regrets de l'AdCF :

L'AdCF considère que le rapport Balladur est demeuré trop silencieux sur l'organisation territoriale de l'Etat alors que l'action de ses services est totalement au cœur des problèmes d'enchevêtrement de compétences, de financements croisés, de dilution des responsabilités... évoqués dans le diagnostic.

L'AdCF rappelle que les financements croisés les plus importants s'opèrent au sein des politiques contractuelles initiées par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-région mais aussi des appels à projets engagés par les ministères et les grandes agences nationales (ANRU, AFITF...). Ce sont également sur des maîtrises d'ouvrage d'Etat que les financements croisés atteignent les niveaux les plus élevés (universités, lignes à grande vitesse, monuments historiques...).

De même, il semble impossible de présenter l'évolution des dépenses publiques locales depuis 1982, même hors transferts de compétences, sans prendre en compte la profonde transformation des pratiques budgétaires de l'Etat depuis la fin des années 1980.

L'AdCF rappelle :

- qu'il est nécessaire de distinguer dans les dépenses publiques locales celles découlant de choix de gestion locaux de celles, croissantes, afférentes aux normes et obligations nouvelles fixées par l'Etat,
- qu'il n'existe quasiment plus de grands programmes nationaux d'investissement ou de grands plans nationaux qui ne fassent appel aux concours des collectivités.

Elle s'étonne que le rapport n'évoque pas cette profonde transformation des rapports entre l'Etat et les collectivités.

Enfin, l'AdCF regrette que le rapport n'ait pas pu apporter davantage de clarification dans la répartition de compétences, même si quelques évolutions sont suggérées pour préciser certaines compétences d'attribution exclusives et combiner celles-ci avec la limitation de la clause de compétence générale.

L'AdCF avait proposé que soient identifiés de véritables « chefs de file » ou « autorités organisatrices » des politiques publiques, dotés d'un pouvoir réglementaire autonome. Elle prend acte des analyses du rapport qui soulignent les difficultés juridiques d'avancer dans cette direction compte tenu de l'interprétation donnée au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, devenu de portée constitutionnelle depuis 2003.

L'AdCF déplore l'impossibilité actuelle de donner une véritable consistance juridique à la notion de « chef de file ». Elle souhaiterait que toute révision constitutionnelle future permette des évolutions sur ce point, même si le rapport Balladur n'en préconise pas dans l'immédiat.