

# Rapport Balladur : vingt propositions, zéro perspective

**Le comité de réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, a remis son rapport le 5 mars. Les vingt propositions qu'il émet (lire page 10) sont loin d'être à la hauteur de l'ambition initiale : repenser globalement la structure, les compétences et les finances des collectivités locales.**

La réforme des collectivités est une priorité. En cause, le manque de lisibilité démocratique du système, le poids croissant de la dépense publique locale dans la dépense publique nationale, ou la difficile articulation des actions des différents niveaux de collectivités. Et, le moins que l'on puisse dire, c'est que le sujet n'a cessé d'intéresser les différentes législatures qui ont produit nombre de rapports et / ou de lois tendant à simplifier le système. À cet égard, la démarche engagée par le président de la République en octobre dernier n'est pas vraiment novatrice. Ce qui l'était un peu plus, en revanche, c'est que le sujet devait être envisagé dans son ensemble. Ainsi, il ne s'agissait plus uniquement de se préoccuper des relations financières des collectivités avec l'État (comme s'y était intéressé le rapport Lambert), mais d'envisager la recherche de solutions globales et cohérentes sur les finances locales, les compétences et les structures. À première vue, donc, il aurait pu s'agir d'une bonne nouvelle. Pourtant, à la lecture du rapport du

comité pour la réforme des collectivités, force est de constater que le compte n'y est pas.

## **Un rapport à la tonalité déconcertante**

Ce qui frappe, en premier lieu, c'est la tonalité déconcertante du rapport Balladur. Déconcertante, d'abord par sa rhétorique d'ensemble. Sous cou-

***L'institution des conseillers territoriaux constitue un retour en arrière en matière de démocratie locale.***

vert d'interdépendance, la manière dont les problèmes sont traités successivement dans le rapport (finances, compétences, structures) fait penser à la recherche de la quadrature du cercle. Ainsi, la recherche de solutions à l'un des problèmes posés est sans arrêt renvoyée à la recherche de solutions aux deux autres problèmes.

Déconcertante, la lecture du rapport l'est aussi du fait de son déséquilibre entre l'importance des problèmes posés et la faiblesse des solutions envisagées. Ainsi, si les enjeux soulignés dans le rapport sont souvent pertinents (sur le renforcement du rôle des régions ou la nécessaire clarification des compétences), les solutions envisagées, elles, sont au mieux timides, au pire contreproductives (quand elles ne sont pas politiquement irréalisables). C'est le cas notamment du sort fait aux régions, dont le rôle doit être renforcé, mais auxquelles on ne confie pas les moyens constitutionnels nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Déconcertant, le rapport l'est enfin de par sa capacité à être capable du meilleur comme du pire. Ainsi, si les propositions sur l'intercommunalité constituent une avancée décisive, celle sur l'institution des conseillers territoriaux – qui siègeraient à la fois dans les conseils généraux et régionaux – constitue un véritable retour en arrière en matière de démocratie locale et présente le risque d'une « cantonalisation » des régions.

## **Une absence de choix stratégique d'ensemble**

Ce qui frappe en second lieu à la lecture du rapport, c'est que les propositions faites souffrent de n'être pas rattachées à des choix stratégiques d'ensemble qui traduisent une véritable vision sur le sujet. Car, finalement,

l'approche qui consiste à envisager les questions de finances, de structures et de compétences en ayant pour clé de lecture la « simplification » et « l'assainissement » est certes nécessaire, mais loin d'être suffisante. Depuis 2004, la décentralisation est demeurée au milieu du gué. Le rapport s'ouvre d'ailleurs sur le constat que « la décentralisation a épuisé ses effets heureux ». Pourtant, le comité se pose assez peu la question de savoir s'il convient de l'approfondir ou s'il faut au contraire la faire vivre en l'état. Cette absence de choix stratégique préalable sape considérablement le travail de propositions réalisé. Il en est ainsi de la répartition des compétences qui, pour être viable, devrait s'appuyer sur une réforme de l'article 72 de la Constitution – ce dernier ne permettant pas aux collectivités d'exercer un pouvoir hiérarchique sur une autre et, de ce fait, limitant la portée prescriptive de certains schémas (Schéma régional de développement économique, notamment). Toujours sur la répartition des compétences, la comparaison des tableaux de compétences « avant et après » déconcerte. On y découvre que le tourisme continue d'être traité à tous les niveaux, ou que la formation professionnelle, actuellement déléguée aux régions, est traitée à tous les échelons ! En somme, l'absence de choix stratégiques préalables font que, sur bien des propositions, on ne semble aller ni dans un sens, ni dans un autre. Voire nulle part... Ceci dit, le travail n'a pas dû être facile, la sérénité n'est sans doute pas ce qui a caractérisé les travaux du comité, qui a dû, par exemple, trouver en catastrophe une solution à la suppression de la taxe professionnelle annoncée par le président de la République en février.



Et, bien avant la sortie de ses conclusions, répondre aux inquiétudes des régions menacées de disparition. Dans un contexte où les travaux du comité sont torpillés par des effets d'annonce

### **Le comité Balladur ne se pose pas la question de l'approfondissement de la décentralisation.**

sur la suppression de tel impôt ou de telle ou telle région, il a sans doute été difficile pour le président du comité de motiver ses membres autour de la recherche de solutions innovantes.

#### **Et maintenant ?**

Au vu de ces éléments, on peut se demander quelles suites seront données à ses propositions. Le 5 mars

dernier, le président de la République a reçu des mains d'Édouard Balladur les conclusions du comité, précisant les suites du travail : un projet de loi sur l'architecture globale des collectivités d'ici à l'été 2009, et un texte sur la fiscalité locale qui règlera la question du remplacement de la taxe professionnelle. Sur le Grand Paris, il faudra attendre encore un peu et, concernant l'outre-mer, les propositions seront examinées dans le cadre des états généraux à venir. Au final, il est fort probable que, mis à part les mesures relatives à l'intercommunalité et à la fiscalité locale, peu de choses aboutissent. Et il est fort peu

probable que le président de la République en fasse une des priorités de l'action gouvernementale dans les prochaines semaines. En 2001, Nicolas Sarkozy publiait une tribune dans la revue *Pouvoirs locaux* [1] dans laquelle il appelait à une nouvelle décentralisation fondée sur une organisation régionale différenciée, assortie de nouveaux transferts de compétences comme l'éducation et la santé. Décentralisation qui ne remettrait pas en cause l'unité de l'État mais qui permettrait, au contraire, à ce dernier de mener sa propre réforme. On peut regretter que, sur ce point, Nicolas Sarkozy n'ait pas gardé les mêmes ambitions pour l'organisation des collectivités locales. Il en aurait été alors tout autrement des conclusions du rapport Balladur. ■

**Samuel Jaulmes**

1 « Pour une différenciation régionale », *Pouvoirs Locaux*, n° 51, 2001.

# Ce que propose vraiment le comité Balladur...

## 1 **Quinze régions regroupées et aux limites territoriales modifiées.**

C'est sans doute la proposition qui a le plus fait parler des travaux du Comité. L'idée des membres du Comité est d'encourager le regroupement volontaire des régions métropolitaines pour passer leur nombre de vingt-deux à quinze, même si le Comité a reconnu que les régions françaises étaient en moyenne plus vastes que leurs homologues européennes mais moins peuplées. Selon Pierre Mauroy et André Vallini, en visant à faciliter la fusion des collectivités, cette disposition « *va permettre la montée en puissance des régions françaises à la hauteur des grandes régions européennes, interlocutrices privilégiées de l'État et de l'Union européenne* ». Pour les présidents des régions Rhône-Alpes et Alsace, Jean-Jacques Queyranne et Adrien Zeller, « *la taille et la démographie importent peu ; les régions françaises s'imposeront dans le jeu mondial si elles jouissent de leurs compétences et qu'elles disposent de centres financiers d'importance* ».

## 2 **Regroupements des départements qui le souhaitent.**

Transposition de la législation envisagée pour les fusions de régions aux départements.

## 3 **Des conseillers territoriaux à partir de 2014.**

L'idée est d'ancrer territorialement l'exécutif des régions en élisant le même jour, au suffrage universel, *via* un scrutin de liste « fléchée » les membres des conseils généraux et régionaux. Cette proposition implique la suppression du canton et son remplacement par une nouvelle circonscription. Elle est qualifiée de « *coup de poignard dans le dos des régions* » par le président de l'association des régions de France. Cette proposition pourrait de fait institutionnaliser une « *cantonisation* » des exécutifs régionaux.

## 4 **Achever la carte de l'intercommunalité.**

Les rares communes n'appartenant pas encore à une intercommunalité ont jusqu'à 2014 pour en rejoindre une.

## 5 **Rationaliser la carte des syndicats de communes.**

Il s'agit de mettre fin aux doublons entre syndicats mixtes et établissements publics de coopération intercommunale, d'ici à 2014.

## 6 **Arrêt de la création de Pays.**

C'était une des propositions du rapport Warssmann. Considérés comme coûteux (!) et chronophages, les Pays feraient donc finalement les frais de la réforme des collectivités. S'il n'est pas question de les supprimer – les Pays n'étant pas des collectivités –, il est prévu de ne pas en constituer d'autres sous la forme de syndicats mixtes.

## 7 **Élection des conseils communautaires au suffrage universel direct.**

Longtemps repoussée, l'élection des intercommunalités au suffrage universel direct, *via* un scrutin de liste « fléchée », est enfin à l'ordre du jour.

## 8 **Onze métropoles à partir de 2014.**

L'objectif de cette proposition est de doter les communautés urbaines les plus peuplées d'un statut de collectivité de plein droit. Ces nouvelles collectivités bénéficieraient de l'ensemble des compétences reconnues aux communes et seraient dotées de la clause

générale de compétence. Les communes membres et communautés urbaines et d'agglomérations membres auraient la qualité de « villes » et assumeraient les compétences en matière d'écoles, de crèches, d'action sociale et médico-sociale. Les métropoles créées exerceraient la totalité des compétences départementales (action sociale et médico-sociale, collèges, environnement).

## 9 **Permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles.**

Afin d'inciter les communes à se regrouper, les membres du Comité proposent d'inciter les communes à transformer leurs ÉPCI en communes nouvelles. Une incitation financière est prévue à cet effet.

## 10 **Réduire d'un tiers les effectifs des exécutifs intercommunaux.**

Le trop grand nombre de postes dans les exécutifs communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux dilue les responsabilités électives. Le Comité propose donc que soient réduits d'un tiers les effectifs de ces exécutifs. Les indemnités ainsi économisées seraient... redistribuées aux échelons communal et intercommunal aux deux autres tiers des exécutifs locaux !

## 11 **Confirmer la clause de compétence générale au niveau communal, spécialiser les compétences des départements et des régions.**

Il s'agit de la réponse du Comité à la question de la clarification des compétences. Constatant que l'usage des « blocs de compétences » était peu opérant et que le retrait de la clause de compétence générale à tel ou tel niveau de collectivité ne rencontrerait pas d'obstacle constitutionnel, le Comité a estimé que cette proposition permettrait aux élus locaux de conserver une capacité d'initiative dans des cas non prévus par la loi et de simplifier pour les départements et les régions l'exercice de leurs compétences.



Rapport Balladur : vingt propositions, zéro perspective

## 12 Clarifier la répartition des compétences entre collectivités locales.

Le Comité propose de distinguer les compétences partagées des compétences propres (par exemple, en matière d'urbanisme, les PLU relèveraient exclusivement de l'intercommunalité ou de la métropole) et des compétences déléguées (par exemple, les aides directes aux entreprises).

## 13 Supprimer les doublons des politiques publiques décentralisées entre l'État et les collectivités.

Cette proposition recueille l'assentiment général de nombre d'associations d'élus, mais manque en l'état d'éléments concrets.

## 14 Un débat annuel au Parlement sur l'évolution de la dépense publique locale.

Considérant l'évolution du poids de la dépense publique locale dans la dépense publique nationale, le Comité préconise l'instauration d'un débat annuel au Parlement qui fixe, chaque année, un objectif d'évolution de la dépense publique locale.

## 15 Réviser les bases foncières des impôts directs locaux.

Les taxes foncières étant assises sur des valeurs locatives des années 70, il s'agit de procéder, par la loi, à leur actualisation.

## 16 Remplacer la taxe professionnelle.

Du fait de l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle, le Comité a dû trouver une ressource fiscale de remplacement. Toutefois, constatant l'échec des précédentes tentatives de réforme de cette taxe, le Comité annonce qu'il n'a pas vocation à livrer aux pouvoirs publics une proposition complète de remplacement. Il propose que les entreprises continuent de s'acquitter d'une taxe sur la valeur ajoutée et d'une imposition foncière dont le produit serait majoré de

50 % pour garantir des ressources stables aux collectivités. Ce qui, effectivement, n'est pas très abouti...

## 17 Limite des cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

Un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales disposent du pouvoir de fixer le taux d'imposition sur un même impôt. À terme, les communes et groupements de communes auront pour compétence exclusive de fixer les taux.

## 18 Créer le Grand Paris en 2014.

Cette nouvelle collectivité engloberait le territoire de Paris et de la petite couronne. La création de cette collectivité induit la suppression des communautés de communes et d'agglomération comprises dans le périmètre, ainsi que celle

des syndicats. Le Grand Paris disposerait des compétences des actuels départements de la petite couronne et de ceux de la ville de Paris, ainsi que de certaines compétences transférées par les communes (Scot, Zac, PLU...).

Les communes conserveraient leur statut de collectivités locales et pourraient disposer de certaines des compétences des départements dissous.

## 19 Modification du mode de scrutin pour la désignation de l'assemblée de Corse.

Modification du mode de scrutin pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse, suite à la suppression des cantons.

## 20 Une collectivité unique pour les régions et départements d'outre-mer. ■ S. J.

### Les partis politiques face à la réforme des collectivités

Les membres du comité sur la réforme des collectivités locales ont auditionné les principales formations politiques françaises (PS, UMP, les Verts, PCF, PR, Modem, Nouveau centre, MPF, Front national). Leurs positions sont assez révélatrices de la vision qu'ont les formations politiques des questions d'aménagement du territoire. À entendre ces propositions, il semble qu'il faille distinguer celles qui relèvent d'une vision programmatique de la question de celles qui relèvent d'enjeux politiques plus vastes. Ainsi, pour l'UMP, il s'agit avant tout de soutenir la volonté du président de la République, le *statu quo* n'étant pas possible. Les représentants de cette formation politique excluent la suppression d'un échelon territorial au profit d'un autre, mais se prononcent en faveur de la création des conditions du rapprochement des régions et des départements. Pour le

Parti socialiste, les propositions et réactions s'inscrivent dans le prolongement de la contestation des politiques menées par le gouvernement. Le PS s'inquiète de ce que la réforme des collectivités pourrait remettre en cause les équilibres politiques actuels. Au-delà, il se prononce en faveur d'un État fort et présent sur l'ensemble des politiques, et de collectivités à qui on donne réellement les moyens de leurs missions. Mais, hormis les grandes formations politiques – et, excepté le Front national et le MPF qui ne répondent que très secondairement à la question posée –, il est intéressant de considérer les propositions du Modem et des Verts qui, elles, révèlent une véritable vision programmatique et ancrée dans le temps. Pour François Bayrou, il faut défendre le couple commune / département qui fait partie de « la génétique républicaine ». Par ailleurs,

il lui semble que, si on envisage la question du point de vue de la démocratie locale, il faut aller vers une démarche fédérale basée sur la représentation des communautés. Dans ce contexte, la proposition de conseillers territoriaux est intéressante, si elle sert un projet politique fédéraliste. Pour les Verts, il s'agit d'aller vers une organisation territoriale à trois niveaux (communes, communautés et régions) où les départements pourraient subsister en tant que circonscriptions de l'action de l'État, ou des régions elles-mêmes. Les communautés devraient être renforcées, généralisées, élues démocratiquement et s'appuyer sur les bassins de vie. Les propositions des Verts ont pour objectif une représentation ascendante du pouvoir. ■

➤ Voir les auditions en ligne : <http://comited.forseti.netzed.com/home/index.php>