

LA RÉORGANISATION TERRITORIALE PAR LA RECENTRALISATION FINANCIÈRE : UNE TRAGÉDIE FRANÇAISE ?

Par Marie-Christine STECKEL ASSOUERE

*Maître de conférences HDR
Université de Limoges
Co-présidente de la commission sur la réforme territoriale
du GRALE-CNRS*

SOMMAIRE

- I.** – LA RÉORGANISATION FONCTIONNELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
 - A.** – *La spécialisation des ressources en fonction des compétences des collectivités territoriales*
 - B.** – *L'allocation des ressources en fonction des besoins des collectivités territoriales*
- II.** – LA RÉORGANISATION STRUCTURELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
 - A.** – *La rationalisation des structures pour financer les dépenses locales*
 - B.** – *La rationalisation des structures pour diminuer les dépenses nationales*

La recentralisation financière depuis 2009 engendre incontestablement une réorganisation territoriale. Ce processus aboutira vraisemblablement à l'altération de la décentralisation. Dès lors, une tragédie française est probablement en cours d'écriture. Cette tragédie relaterait l'histoire dramatique des collectivités territoriales qui perdent leur âme en se regroupant dans des établissements publics de coopération intercommunale dans l'espoir de retrouver leur capacité d'initiative et d'action, annihilée par la perte de leur autonomie financière. En limitant les ressources des collectivités territoriales, l'État les oblige à réduire leurs dépenses et à se recentrer sur leurs compétences obligatoires.

Cette éventuelle tragédie met en scène quatre acteurs dans la mesure où les réformes sont largement dictées depuis 2009 par les gouvernements successifs, légèrement tempérées par le Parlement, faiblement encadrées par le Conseil constitutionnel et fortement décriées par les élus des collectivités territoriales.

· Contribution actualisée au VIII^e Congrès de l'Association française de droit constitutionnel qui s'est tenu à l'Université de Lorraine les 16, 17 et 18 juin 2011.

À l'instar d'une tragédie française, la progression dramatique se déroule en cinq actes.

L'acte I annonce l'émancipation de la tutelle étatique par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. En contrepartie, les actes administratifs des collectivités territoriales sont, sous l'emprise du préfet, soumis au contrôle *a posteriori* du juge administratif et des chambres régionales des comptes.

L'acte II issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 dévoile la relative protection des collectivités territoriales. Certes, les prérogatives financières des collectivités territoriales sont gravées dans le marbre constitutionnel par cette loi constitutionnelle mais les notions de ressources propres et de leur part déterminante font l'objet d'une interprétation extensive par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004. Au contraire, l'article 72-2 de la Constitution fait l'objet d'une interprétation restrictive par le Conseil constitutionnel. La décision n° 2009-599 DC 29 décembre 2009 précise, de manière explicite, que les collectivités territoriales sont privées d'autonomie fiscale. Ainsi, le rempart constitutionnel de la définition de l'autonomie financière s'écroule lentement. S'agissant des principes de libre disposition des ressources locales, de compensation et de péréquation financières, leur portée est neutralisée par le caractère unitaire de l'État français. Sous l'empire de l'article 1^{er} de la Constitution, la France reste une République indivisible dont l'organisation a seulement été décentralisée depuis la révision constitutionnelle de 2003. D'ailleurs, en vertu de l'article 34 de la Constitution, le Parlement est toujours habilité à fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Dès lors, le Conseil d'État juge que l'article 72-2 alinéa 4 de la Constitution n'impose pas à l'État de compenser les charges résultant d'un éventuel développement dans le futur (CE, 29 octobre 2010, n° 342072, *Département de la Haute-Garonne*). De plus, la haute juridiction administrative estime à bon droit que l'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2004, qui opère une simple rectification du montant de la majoration de la contribution de l'État allouée aux régions en contrepartie du transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional, n'entrave pas la libre administration des régions dans la mesure où le montant de la dotation varie dans des proportions très limitées (CE, 25 juin 2010, n° 339842, *Région Lorraine*).

L'acte III révèle le processus de recentralisation financière. La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2013 n° 235 déposé le 28 septembre 2012 à l'Assemblée nationale conduisent, tout d'abord, à une recentralisation fiscale pour neutraliser la pression fiscale locale, ensuite, à une recentralisation budgétaire pour plafonner les dépenses locales et, enfin, à une recentralisation managériale pour diffuser les principes du *New public management*. Certes, l'article 32 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 organise la révision des valeurs locatives et à cette fin, une expérimentation a été menée dans les départements de l'Hérault, du Bas-Rhin, du Pas-de-Calais, de Paris et de la Haute-Vienne durant l'année 2011. Bien qu'elle dût être généralisée à tous les départements en 2012 pour une intégration des bases révisées

dans le rôle en 2014, ce calendrier a été modifié. De plus, cette réforme, tant espérée des collectivités territoriales, est loin de répondre à leurs attentes. Circonscrite aux immeubles professionnels, elle ne provoquera surtout aucun levier fiscal pour les collectivités territoriales à cause du coefficient de neutralisation retenu par le Parlement pour enrayer toute progression des ressources fiscales locales. De plus, compte tenu du bilan dressé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) en janvier 2012 sur ladite expérimentation, un mécanisme de lissage sur cinq ans des évolutions des cotisations sera prochainement introduit pour éviter – du moins à titre provisoire – une hausse de la pression fiscale locale et des transferts importants de charges entre contribuables.

L'acte IV illustre le processus de réorganisation territoriale mis en œuvre pour limiter le poids des dépenses publiques. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales consacre la limitation de la clause générale de compétences des départements et des régions¹, l'instauration des conseillers territoriaux² et la création des métropoles. Ces mutations sont consubstantiellement liées aux réformes des finances locales progressivement opérées par les lois de finances depuis 2010. Nonobstant ces péripéties, les élus locaux n'avaient pas pris immédiatement conscience de la métamorphose ainsi déclenchée et qui commence à transformer lentement mais profondément leur rôle. Pourtant, il s'agit du nœud dramatique où se dénouent et se renouent les relations institutionnelles et financières entre l'État et les collectivités territoriales. L'enchaînement en cours de cette réorganisation territoriale et de cette recentralisation financière déterminera à l'avenir le dénouement de cette hypothétique tragédie française. C'est la raison pour laquelle les élus locaux ont réagi, dès 2011, en provoquant la première alternance politique au Sénat qui passe à gauche, et qu'ils tentent, à présent, par le truchement du cumul vertical des mandats, de supprimer le conseiller territorial, de restaurer la clause générale de compétences pour toutes les collectivités territoriales et de récupérer de nouvelles compétences.

Sensible à leurs craintes, le Gouvernement dirigé par Jean-Marc AYRAULT – formé à la suite des alternances présidentielle et législative des mois de mai et juin 2012 – a annoncé le dépôt d'un projet de loi portant réforme de la décentralisation avant la fin de l'année 2012, mais sans dévoiler son contenu.

¹ Pour le juge constitutionnel, la loi du 16 décembre 2010 respecte le principe de libre administration dans la mesure où « *les dispositions critiquées permettent au conseil général et au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique* » (2010-618 DC 9/12/2010). Aussi, d'aucuns estiment que la clause générale de compétences est limitée, mais nullement supprimée.

² Les économies annoncées par le remplacement des 6 000 conseillers généraux et régionaux par les 3 500 conseillers territoriaux seront minimisées par la nécessité d'adapter les structures et de financer les indemnités de transport. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette innovation a rencontré des obstacles juridiques. Les deux premiers projets de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région avaient été censurés par le juge constitutionnel pour rupture d'égalité devant le suffrage (2010-618 DC 9/12/2010 et 2011-632 DC 23/06/2011). Le troisième projet ayant été jugé conforme à constitution par la décision 634 DC du 21 juillet 2011, la loi 2011-871 du 26 juillet 2011 est entrée en vigueur.

Aussi, sous réserve des modifications éventuellement apportées dans le futur, il résulte du droit positif et des perspectives financières actuelles, d'une part, une réorganisation fonctionnelle (I), d'autre part, une réorganisation structurelle des collectivités territoriales (II).

I. – LA RÉORGANISATION FONCTIONNELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La réorganisation fonctionnelle des collectivités territoriales découle de la spécialisation des ressources en fonction des compétences des collectivités territoriales (A) et de l'allocation des ressources en fonction des besoins des collectivités territoriales (B).

A. – *La spécialisation des ressources en fonction des compétences des collectivités territoriales*

La loi de finances pour 2010 aboutit à une spécialisation des ressources selon les compétences des collectivités territoriales. Pour commencer, elle instaure une répartition des impositions en fonction des compétences des collectivités territoriales.

Des impôts fonciers sont attribués au bloc communal pour l'exercice de leurs compétences d'aménageur. Il s'agit de la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises, 26,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe sur les surfaces commerciales, une partie de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, les droits de mutation à titre onéreux et la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères.

Des impôts dynamiques sont alloués aux départements pour financer la croissance exponentielle de leurs dépenses sociales. Il s'agit de 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, une partie de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe sur les contrats d'assurance, les droits de mutation à titre onéreux, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Et des impôts économiques sont accordés aux régions pour assumer leurs compétences économiques. Il s'agit de 25 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, une partie de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe intérieure sur les produits pétroliers et la taxe sur les permis de conduire.

Pour terminer, la loi de finances pour 2010 réserve le pouvoir de modulation du taux des ressources fiscales au bloc communal, à l'exception des départements qui continuent à voter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Après avoir supprimé l'impôt direct le plus rentable, cette législation de 2010 a, en effet, remplacé la taxe professionnelle par deux nouvelles ressources fiscales non modulables³ : la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

³ Sauf exception au profit du bloc communal.

D'un côté, le taux progressif de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, concernant la première part de la contribution économique territoriale, et le taux de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux des régions et des départements sont fixés au niveau national. D'un autre côté, le taux de la cotisation foncière des entreprises, concernant la seconde part de la contribution économique territoriale, peut seulement être modulé par le bloc communal. En outre, le plafonnement de la contribution économique territoriale est fixé à 3 % soit un taux inférieur à celui de feu la taxe professionnelle. Par conséquent, avec la loi de finances pour 2010, les départements perdent le pouvoir de voter le taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties tandis que les régions, qui l'avaient déjà perdu pour la taxe d'habitation en 2001, le perdent à présent pour les deux taxes foncières.

Dorénavant, les ressources sont, par ailleurs, allouées en fonction des besoins des collectivités territoriales.

B. – *L'allocation des ressources en fonction des besoins des collectivités territoriales*

Afin d'allouer les ressources en fonction des besoins des collectivités territoriales, les lois de finances pour 2011 et pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2013 restreignent la péréquation verticale et développent la péréquation horizontale.

Compte tenu du gel en valeur des dépenses de l'État, et conséquemment des dotations versées aux collectivités territoriales, le gouvernement dirigé par François FILLON a décidé de soutenir en priorité les collectivités territoriales les plus défavorisées. Dans ce dessein, il a, par exemple pour l'année 2011, augmenté de 6 % la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et la dotation de solidarité rurale, majoré de 2,5 % la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimal et ajouté 6 millions d'euros à la dotation de péréquation des régions. Pour l'année 2012, l'enveloppe normée a diminué de 120,3 millions d'euros grâce, en premier lieu, au gel de la dotation globale de fonctionnement des départements et des régions et, en second lieu, à la suppression de la compensation de la taxe « flippers » et du prélèvement sur recettes pour la taxe générale sur les activités polluantes. En revanche, le gel de la dotation globale de fonctionnement pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements est reconduit pour 2012, à périmètre constant, au niveau de 2011 soit 41,3 milliards d'euros. Pour 2013, le projet de loi de finances initiale comporte un doublement de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale. Dès lors, à enveloppe constante, l'État réduit les dotations de la péréquation verticale versées aux collectivités les moins défavorisées.

Au nom de la solidarité nationale et de l'égalité devant les charges publiques, l'État développe la péréquation horizontale. Pour chaque catégorie de collectivités territoriales, il écrête les ressources des collectivités à fort potentiel financier pour les redistribuer aux collectivités ayant un faible potentiel financier. Dans ce but, les fonds de péréquation départemental et régional de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont fusionnés. Une réduction des inégalités de 20 % entre les régions et de 13 % entre départements est escomptée à l'horizon 2015. Afin de

soutenir les départements les plus défavorisés, le mécanisme du Fonds de péréquation de la croissance des droits d'enregistrement entre départements est également révisé. En outre, un Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales a été créé par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dont le montant augmente progressivement. Fixé à 150 millions € en 2012, il passera à 360 millions € en 2013, 570 millions € en 2014 et 780 millions € en 2015 pour atteindre 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2016.

À cause de l'allocation prioritaire des dotations étatiques aux collectivités territoriales défavorisées, les collectivités territoriales favorisées de chaque niveau subissent une diminution de leurs ressources. Subséquemment, une spécialisation de fait marquera toutes les catégories de collectivités territoriales.

La clause générale des compétences du bloc communal sera virtuelle. Avec la limitation du cumul des subventions versées par les départements et les régions aux communes et l'obligation pour chaque collectivité territoriale maître d'ouvrage d'apporter une participation minimale de 20 % au projet, les communes et les EPCI sont condamnés à hiérarchiser leurs interventions.

Les dérogations aux compétences d'attribution des départements et des régions seront également virtuelles. Le dynamisme des dépenses obligatoires, tout particulièrement des dépenses sociales pour les départements, et la diminution des ressources s'accompagneront forcément d'une diminution des dépenses concernant soit les compétences partagées en matière de tourisme, de sport et de culture soit les compétences non attribuées par le législateur à une collectivité territoriale en particulier, mais dont l'intérêt local de cette collectivité territoriale est reconnu, soit les projets d'intérêt national. Même si la future réforme de la décentralisation, engagée par le gouvernement dirigé par Jean-Marc AYRAULT, rétablit la clause générale des compétences, la diminution des dotations de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015 soit une baisse de 1,5 milliard annoncée par le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 *Réduire la dette pour préparer l'avenir* induira de fait une spécialisation fonctionnelle des collectivités territoriales.

La réorganisation fonctionnelle des collectivités territoriales et la spécialisation de leurs ressources peuvent aussi provenir du fait que, selon le Conseil constitutionnel, le Parlement peut, sous réserve du principe de subsidiarité, affecter à l'État une compétence autrefois attribuée à une collectivité territoriale. *« Aux termes du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution : les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ; qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en regard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale. »* (Décision n° 2005-516 DC 7 juillet 2005 relative à la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique).

La spécialisation de fait des collectivités territoriales, exacerbée par les réformes des finances locales, accentue leur réorganisation fonctionnelle et accélère leur réorganisation structurelle.

II. – LA RÉORGANISATION STRUCTURELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La réorganisation structurelle ambitionnée par la loi du 16 décembre 2010 poursuit deux finalités : financer les dépenses locales (A) et diminuer les dépenses nationales (B).

A. – *La rationalisation des structures pour financer les dépenses locales*

La loi du 16 décembre 2010 facilite la mutualisation des services pour permettre aux collectivités territoriales de satisfaire les besoins de leurs habitants tout en limitant le coût financier des prestations de service et le poids des dépenses courantes. Sur la base des articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales, les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, les syndicats mixtes et, sous conditions, les EPCI peuvent conclure des conventions pour mutualiser leurs services. Ces conventions échappent aux règles des marchés publics si elles portent soit sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne soit sur d'autres missions d'intérêt public exercées à titre coopératif par les signataires de la convention soit sur l'exercice commun d'une compétence soit sur la création d'un service unifié fonctionnel.

Par incitation financière ou par obligation juridique, les communes se regroupent dans des EPCI à fiscalité propre pour financer leurs dépenses. Par incitation financière, les communes sont tentées de se regrouper pour répondre aux attentes de leur population grâce aux ressources de l'EPCI à fiscalité propre. Les communes sont également enclines à fusionner pour prétendre aux fonds structurels car ces derniers sont conditionnés par un seuil plancher d'habitants assez élevé par rapport à la population moyenne des communes françaises.

Ces aides indirectes sont versées, *via* le conseil régional, notamment par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) aux collectivités territoriales françaises qui poursuivent également un des trois objectifs fixés pour la programmation budgétaire 2007-2013. Or, pour la France, seuls les DOM sont, le cas échéant, éligibles au titre du premier objectif consacré à la « *convergence* ». Pour les deux autres objectifs, respectivement consacrés à la « *compétitivité régionale et l'emploi* » et à la « *coopération territoriale* », de nombreuses collectivités territoriales françaises sont évincées car elles n'atteignent pas le nombre d'habitants minimum exigé par l'Union européenne.

Par obligation juridique, les communes isolées doivent, en vertu de la loi du 16 décembre 2010, modifiée par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, intégrer des EPCI à fiscalité propre avant le 1^{er} juin 2013⁴. L'intégration avant cette date butoir

⁴ Cette règle d'achèvement de l'intercommunalité ne s'applique pas à Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, c'est-à-dire à la première couronne.

est, de manière générale, anticipée par les communes pauvres dépourvues d'infrastructures et reportée par les communes riches. Par un effet pervers, les communes pauvres vont donc supporter partiellement ou intégralement le poids du financement de certains équipements publics de l'EPCI malgré leur faible potentiel financier.

Cependant, les communes riches sont incitées à intégrer rapidement un EPCI pour obtenir des gains financiers. Elles peuvent notamment négocier, au plus tôt, avec le préfet le passage direct d'une commune isolée en communauté d'agglomération sans passer par le statut moins avantageux de communauté de communes⁵. La phase de discussion et d'application consensuelle du schéma départemental de coopération intercommunale va s'étendre jusqu'au 31 décembre 2012⁶. Sur cette base, le préfet proposera aux communes de créer un EPCI ou aux EPCI existants de fusionner, d'élargir ou de réduire leur périmètre. En revanche, à partir du 1^{er} juin 2013, le préfet pourra, par arrêté motivé, imposer aux communes isolées ou formant une discontinuité ou une enclave le rattachement à un EPCI à fiscalité propre, après avoir obtenu l'accord du conseil communautaire de l'EPCI d'accueil et consulté la commission départementale de coopération intercommunale compétente, laquelle dispose d'un mois pour recourir à l'opposition constructive⁷. Le préfet pourra, en outre, dissoudre les syndicats. S'agissant des communes contiguës, éventuellement membres d'un EPCI, elles peuvent fusionner pour se transformer en communes nouvelles à la demande des conseils municipaux, d'un EPCI ou du préfet. Si toutes les communes intéressées étaient membres d'un même EPCI, la commune nouvelle se substitue à l'EPCI.

La loi du 16 décembre 2010 prévoit, aussi, de rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants. Pour cette raison, sauf dérogations, les EPCI à fiscalité propre regrouperont au moins 5 000 habitants et engloberont des territoires pertinents.

La crise budgétaire conduira peut-être les communes à intégrer une métropole (500 000 habitants) et surtout les EPCI à fiscalité propre à intégrer un pôle métropolitain (300 000 habitants). Ces deux nouveaux EPCI représentent un territoire de taille pertinente pour concurrencer les pôles urbains européens. Dès à présent, la métropole jouit du statut d'EPCI à fiscalité propre et elle peut exercer des compétences soit transférées de plein droit⁸ soit déléguées par convention⁹ soit deman-

⁵ Le statut d'une communauté d'agglomération, qui regroupe 50 000 habitants ou 30 000 si elle comprend le chef-lieu du département, est plus avantageux que celui de communauté de communes, qui regroupe normalement des communes d'un seul tenant et sans enclave, car l'EPCI bénéficie d'une plus grande autonomie par rapport aux communes membres et exerce plus de compétences.

⁶ AFCF, « Contenu et mise en œuvre des SDCI », Note, 15 juin 2012.

⁷ Cette prérogative, exercée à la majorité qualifiée des 2/3 des membres, permet à la commission départementale de la coopération intercommunale d'amender le projet préfectoral et de proposer un autre projet de rattachement si les changements sont conformes aux objectifs fixés par la loi au schéma départemental de coopération intercommunale.

⁸ Les voies départementales, les zones d'activités et les transports scolaires sont transférés par les départements et la promotion à l'étranger du territoire et de leurs activités économiques est transférée par les départements et les régions.

dées de son propre chef, mais elle semble pour l'instant avoir un effet moins attractif que celui des pôles métropolitains, dont le statut offre plus de souplesse.

D'un point de vue juridique, les départements et les régions ne sont pas obligés de fusionner, mais certains y seront probablement contraints d'un point de vue économique. Avec la diminution des dotations programmée pour l'avenir, ils subiront les lames aiguisées d'un effet ciseau et la fusion constituera alors l'unique moyen pour ces collectivités territoriales de concurrencer les régions européennes. Nonobstant les difficultés rencontrées, il semblerait que le projet de création d'une collectivité unique fusionnant le conseil régional d'Alsace et les conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin soit à présent bien engagé.

Si cette rationalisation des structures participe à la diminution des dépenses locales¹⁰, elle contribuera aussi à diminuer les dépenses nationales.

B. – La rationalisation des structures pour diminuer les dépenses nationales

Tel un serpent de mer, la suppression d'un échelon local est présentée de manière récurrente en France comme une solution à la complexification de l'organisation territoriale.

Pour citer les exemples les plus récents, la commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques ATTALI préconisait en 2008 de supprimer les départements pour avoir un État à deux niveaux de collectivités territoriales. Des régions moins nombreuses mais plus puissantes chapeauteraient de grandes agglomérations, issues des intercommunalités. Les propositions formulées en 2009 par le comité présidé par Édouard BALLADUR ont été plus consensuelles dans la mesure où elles recommandent seulement des regroupements volontaires des départements ou des régions et la réduction du nombre des régions à quinze.

Avec la réorganisation territoriale accentuée par la recentralisation financière, il est possible d'imaginer à terme une véritable rationalisation des structures pour diminuer les dépenses nationales. La crise budgétaire justifie, par ailleurs, la mise en œuvre de cette réforme. Dorénavant, la suppression d'un échelon local correspond à un impératif économique-financier.

Si la France opte véritablement pour une organisation territoriale à deux niveaux, elle se rapprochera de l'organisation territoriale adoptée par onze États membres de l'Union européenne¹¹. Toutefois, cette ressemblance sera réelle d'un

⁹ Sont éventuellement concernés pour les départements : l'action sociale, les collèges, hormis les fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves, le développement économique, le schéma d'aménagement touristique départemental, le comité départemental du tourisme, les musées et les équipements sportifs départementaux. Pour les régions, peuvent être concernés les lycées, hormis les fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves, et le développement économique.

¹⁰ Les dépenses obligatoires devraient se stabiliser avec le moratoire sur les normes réglementaires (circulaire 6/07/2010, *JORF* n° 0155 du 7/07/2010, p. 12312) et la simplification des normes concernant les collectivités territoriales (circulaire 17/02/2011, *JORF* n° 0041, 18/02/2011 p. 3025).

¹¹ Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

point de vue quantitatif, mais fausse d'un point de vue qualitatif. À l'opposé des autres pays membres de l'Union européenne caractérisés par deux niveaux de pouvoir, en France, le niveau communal dispose d'une compétence générale et de ressources modulables tandis que l'échelon régional dispose d'une compétence spéciale et de ressources non-modulables.

Cette comparaison deviendrait, en outre, inopérante si les communes étaient à terme véritablement absorbées par les EPCI à fiscalité propre dont les délégués communautaires devraient être élus au suffrage universel direct à compter de 2014. Toutefois, ce risque paraît peu probable tant les réticences politiques sont grandes pour supprimer les communes. Le Parlement pourrait, par ailleurs, en s'inspirant des conclusions du comité Balladur, attribuer une compétence d'attribution aux communes et une compétence générale aux EPCI. Si cette proposition était reprise, les EPCI se différencieraient des établissements publics classiques et ressembleraient de plus en plus aux collectivités territoriales. Une catégorie *sui generis* serait alors créée et une troisième voie serait ouverte, comme l'avait déjà imaginé Charles EISENMMAN, entre la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle¹².

Face aux réticences des élus locaux et à l'hostilité des parlementaires, le gouvernement peut diminuer les dépenses nationales, à l'instar du modèle anglo-saxon ou du modèle nordique¹³, en diminuant le nombre des collectivités territoriales sans supprimer d'échelon ou en privatisant la gestion publique locale.

Ce processus de régulation des finances locales est déjà en marche. Pour résorber le déficit public, la France s'est engagée en 2012 dans un processus de ratification du traité de stabilité, de coordination et de gouvernance (TSCG) par voie parlementaire puisque le Conseil constitutionnel a jugé que ce texte ne procédait pas à de nouveaux transferts de compétences en matière de politique économique et budgétaire (Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012). Le TSCG, dont la ratification a été autorisée par l'Assemblée nationale le 9 octobre 2012 et par le Sénat le 11 octobre, se contente effectivement de baisser à 0,5 % au lieu de 1 % l'objectif de moyen terme du solde structurel. Ces règles contraignantes de discipline budgétaire, qui résultent des modifications du règlement européen du 7 juillet 1997 opérées par les règlements du 27 juin 2005 et du 16 novembre 2011, s'appliquent à toutes les administrations publiques y compris les collectivités territoriales.

*

* *

¹² Pour une exploitation récente de ces idées, voir M. HOUSER, *La nécessaire recentralisation de l'EPCI : la recherche d'une cohérence territoriale*, thèse, Université de Franche-Comté, 2008, p. 501.

¹³ Ch. FAVOREU, M.-Ch. STECKEL, « Le paradoxe du modèle nordique de performance publique : La construction d'un modèle en déconstruction », *Revue Gestion et Finances publiques*, n° 7, juillet 2010, p. 517-520.

En guise de conclusion, l'acte V achèvera assurément cette mutation des collectivités territoriales. S'agira-t-il d'une tragédie française ? L'énigme n'est pas résolue.

Toutefois, dès à présent, certaines voix s'élèvent pour donner leur avis sur la question et bien sûr les opinions divergent selon les acteurs. De manière générale, les élus locaux et les partisans de la décentralisation ont plutôt tendance à redouter l'altération du principe de libre administration des collectivités territoriales tandis que les gouvernements successifs et les avocats de la centralisation justifient cette évolution par le caractère unitaire de la France et la jugent conforme à la lettre de la Constitution et à l'esprit de nos institutions. Ce sujet pourrait, pourtant, être dépassionné et faire l'objet d'un compromis. D'ailleurs, les citoyens, qui sont également des contribuables, comprendraient très bien que pour des raisons de responsabilité politique et d'économies budgétaires la carte territoriale de la France soit redessinée.

Alors, le dénouement de cette histoire sera-t-il fatal pour les collectivités territoriales ? Entre disparition et résurrection, c'est l'Histoire qui tranchera...