

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : POUR UNE OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
(article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789)

« Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible, et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté »
(Tocqueville, De la démocratie en Amérique)

Le Président de la République a confié à Édouard Balladur, ancien Premier ministre, la présidence d'un comité chargé « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités territoriales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers ». Le comité a été installé le 22 octobre dernier et son rapport est attendu pour le mois de mars.

Comme par le passé, l'attention se concentre sur le nombre des échelons de responsabilité et la répartition des compétences entre ces échelons.

À partir d'une analyse du phénomène du pouvoir local, le présent document prend le contrepied de cette approche et rappelle que le principal enjeu auquel sont aujourd'hui confrontées les collectivités territoriales est l'obligation de rendre des comptes aux citoyens. Dans ces conditions, les modes de scrutin et le régime des ressources propres sont les deux leviers les plus prometteurs pour toute réforme à venir.

1. Pourquoi les rapports passés manquent la cible

■ Depuis de nombreuses années, les rapports consacrés à la décentralisation et aux collectivités territoriales se succèdent et se rejoignent sur

un même constat : la superposition des échelons de responsabilité et l'enchevêtrement des compétences sont autant de facteurs d'impuissance de l'action publique, d'affaiblissement de la démocratie et, accessoirement, d'inflation de la dépense publique.

■ Face à cette situation, la réponse des pouvoirs publics semble s'imposer d'évidence : il faudrait, d'un côté, réduire le nombre d'échelons de responsabilité et, de l'autre, clarifier la répartition des compétences entre les uns et les autres. En bref, il conviendrait de simplifier pour mieux administrer.

« La simplification et la clarification ne sont pas des fins en soi »

■ Les projets de simplification se succèdent donc, mais sans beaucoup d'effets. Sans doute l'enchevêtrement des compétences est-il une réalité, complique-t-il la tâche des décideurs et des gestionnaires locaux et obscurcit-il les rapports entre les citoyens et les élus. Mais cet enchevêtrement est moins le produit de lois mal conçues ou de financements mal alloués que la résultante d'une dynamique de pouvoir à l'œuvre indépendamment du cadre juridique qui s'applique à l'action locale.

■ La simplification et la clarification ne sont d'ailleurs pas des fins en soi. Le plus souvent, elles masquent à peine des considérations idéologiques ou politiques plus ou moins affirmées.

■ En réalité, la volonté de spécialiser les échelons de collectivités dans certaines compétences est souvent une impasse. D'une part, elle procède d'une vision trop segmentée des politiques

publiques, qui ignore le continuum de plus en plus marqué (cf. encadrés). D'autre part, le confinement dans des blocs de compétences rigoureusement délimités reste un idéal théorique qui méconnaît la réalité d'un pouvoir local procédant du suffrage universel.

■ La notion de *pouvoir local* permet de mieux comprendre la propension de tout exécutif local à se saisir de l'ensemble des « affaires » concernant le territoire dont il a la charge. Parce qu'il est issu du suffrage universel et parce qu'il dispose de ressources propres, un président d'exécutif local est tenu d'affirmer son *leadership* local et son statut de « patron » de son territoire. C'est sur cette capacité qu'il est jugé par ses administrés lors des scrutins locaux, davantage que sur ses qualités de gestionnaire des services publics de sa compétence. Tout élu local, justement parce qu'il est élu, se doit d'être présent sur chacun des grands dossiers locaux (services publics, crise

économique, grands projets d'équipement, etc.) et d'actionner pour ce faire tous les leviers à sa disposition : exercice de compétences d'attribution, mais aussi interpellation des autorités responsables, cofinancement de projets et fonds de concours ou encore contre-expertise sur les différents dossiers.

■ Ce ne sont pas des règles d'attribution qui peuvent clarifier, rationaliser, optimiser l'action locale, mais un système de gouvernement tenant compte de la réalité de ce pouvoir local. Exercer le pouvoir suppose de rendre des comptes aux citoyens, lesquels doivent pouvoir comprendre l'action de leurs élus et la sanctionner dans les urnes. L'obligation de rendre des comptes, ou « redevabilité » des collectivités territoriales, est donc une question fondamentale en présence d'institutions démocratiques. Elle seule permet d'appréhender dans toutes ses dimensions la question du pouvoir local. La

LES COLLÈGES AUX DÉPARTEMENTS, LES LYCÉES AUX RÉGIONS

En matière de gestion du parc immobilier scolaire, les départements comme les régions ont chacun fait leurs preuves. Depuis plus de vingt ans, ils ont repris en main une politique d'investissement et d'amélioration de la qualité du service public que l'État ne parvenait plus à mettre en œuvre de façon efficiente et efficace depuis Paris. Mais la spécialisation décidée à l'époque a révélé de nombreuses limites. La dissociation entre la gestion des collèges et celle des lycées méconnaît la continuité de la politique éducative au sein du second degré. Elle pose en outre des difficultés pratiques lorsque collèges et lycées sont réunis au sein de cités scolaires, dont le conseil général et le conseil régional assurent conjointement la gestion, rarement sans se défausser l'un sur l'autre – ou, au contraire, jouer la surenchère lorsqu'il s'agit par exemple d'équiper la cité scolaire de connexions à Internet. La cohabitation de deux autorités distinctes s'exerce alors au détriment soit de la qualité du service rendu, soit de la maîtrise des finances publiques.

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

On considère souvent qu'il s'agit d'une réussite d'avoir confié aux régions la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Mais la formation professionnelle est un instrument décisif à la fois des politiques de l'emploi, des politiques de revenu, des politiques d'insertion, des politiques de l'enseignement supérieur et même de l'attractivité économique dans son ensemble ! Avoir fait de la région la seule collectivité compétente pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi simplifie peut-être les choses du point de vue des spécialistes de cette politique publique. Elle ne les clarifie pas pour autant du point de vue des usagers et des praticiens, pour lesquels la formation professionnelle n'est qu'un instrument de politiques publiques à la vocation bien plus large. À cette difficulté s'ajoute la division des publics, la région s'occupant de formation professionnelle des demandeurs d'emploi tandis que celle des salariés est de la compétence des organismes paritaires collecteurs agréés et que les bénéficiaires de minima sociaux relèvent, eux, des départements – au mépris de la continuité des parcours professionnels entre situations d'emploi et de chômage. Dans la conception et la mise en œuvre des politiques de formation, la région n'est donc qu'un acteur autour de la table, compétente pour un certain public et pour certains instruments. Le fait de lui avoir octroyé cette compétence à titre exclusif n'épargne ni la complexité ni les coûts considérables de coordination lorsqu'il s'agit d'intégrer la formation professionnelle des demandeurs d'emploi à une approche plus globale des politiques de l'emploi.

« La spécialisation dans certaines compétences suppose de renoncer à l'élection au suffrage universel direct »

placer au cœur du débat permet de proposer un cahier des charges pour toute réforme à venir :

- si les responsables d'une collectivité territoriale sont désignés au suffrage universel direct et disposent de ressources propres dont les taux sont votés par son assemblée délibérante, l'existence même de ce pouvoir local fait obstacle à toute spécialisation dans un bloc de compétences bien délimité ;
- à l'inverse, si une collectivité territoriale n'est pas autonome dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques dont elle a la charge, la spécialisation dans certaines compétences suppose de renoncer à l'élection au suffrage universel direct et à la capacité de prélever des

ressources de nature fiscale.

- Puisque la dynamique d'extension des champs d'action s'impose à toute collectivité dont l'exécutif procède du suffrage universel, il s'agit bien de réserver ce mode de désignation à des collectivités autonomes dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques. Sans diminuer le nombre des échelons dans l'absolu, la démarche revient à renoncer au suffrage universel direct pour les collectivités territoriales ayant vocation à être strictement spécialisées dans certaines compétences – ce qui peut passer par un renforcement des liens institutionnels entre les communes et les communautés ou encore entre les départements et les régions. C'est à travers ce prisme que doit être abordée la question de l'avenir des départements.

2. Le département à l'épreuve de la redevabilité

- La question départementale, aujourd'hui au cœur du débat, permet de saisir l'inopportunité d'une conception purement mécaniste et administrative de la décentralisation.
- Alors qu'ils procèdent du suffrage universel, les départements sont des collectivités faiblement autonomes. Près de 80 % de leurs dépenses sont aujourd'hui des dépenses obligatoires déterminées par des règles d'application nationale. À titre d'illustration, le graphique n° 1 présente la part de certaines dépenses obligatoires, celles liées à l'aide sociale, aux collèges et aux services départementaux

« Alors qu'ils procèdent du suffrage universel, les départements sont des collectivités faiblement autonomes »

d'incendie et de secours (SDIS), dans le budget des départements : il montre que cette part a évolué d'un peu plus de 40 % en 1999 à près de 50 % aujourd'hui.

- Or les départements sont un pouvoir local et, comme il l'a été analysé ci-dessus, un pouvoir local ne peut faire l'objet de règles d'attribution trop restrictives, encore moins être un simple agent d'exécution de politiques nationales – comme le sont aujourd'hui les conseils généraux pour près de 80 % de leur budget.
- Vouloir recentrer le conseil général sur la seule aide sociale et les collèges est donc impensable si le département conserve un statut de collectivité de plein exercice, disposant de ressources propres et dont les élus sont issus du suffrage universel direct. Les conseils généraux ne considèrent-ils pas que

ce sont les 15 % à 20 % de leur budget non déterminés par l'État qui leur permettent d'exister aux yeux de leurs électeurs ?

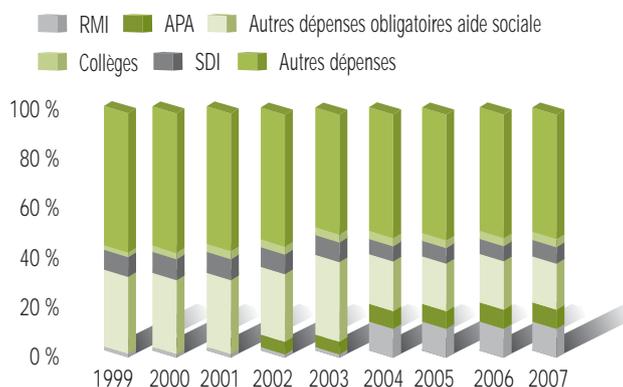
- En réalité, la « fonction » politique d'un département n'a que peu à voir avec ses compétences d'attribution. Sa force comme collectivité territoriale repose, d'une part, sur l'ancrage historique du territoire vis-à-vis des citoyens et, d'autre part, sur ses fonctions d'assistance aux communes et de soutien au monde rural. Le département est en fait un « système départemental » plus qu'une simple collectivité compétente sur un territoire. Il fonctionne à travers plusieurs institutions liées par des interactions fortes : le conseil général, mais aussi l'association départementale des maires, les services de l'État, les sénateurs désignés par les élus locaux et les fédérations de partis politiques, qui contrôlent les investitures.

■ Robuste, le système départemental tend néanmoins à s'effriter. D'une part, l'État départemental auquel était historiquement adossé le conseil général est en voie d'affaiblissement au profit de l'échelon régional. D'autre part, le pouvoir urbain s'est émancipé du « système départemental » depuis la fin des années 1970 et, plus encore, avec l'émergence des autorités instaurées au niveau des agglomérations. L'affirmation des maires de grandes villes et des présidents de communautés suscite des situations de conflit résolues à grand peine par de véritables « Yaltas locaux » conclus entre le pouvoir d'agglomération d'un côté, le conseil général de l'autre – dans un registre de « chacun chez soi ».

■ Le rôle du conseil général comme porte-parole du « sous-système rural »² est de plus en plus en porte-à-faux avec la réalité de ses compétences. Dans les faits, loin de se concentrer sur les zones rurales, le conseil général est conduit à investir fortement dans les espaces urbains à travers l'aide sociale, les collèges ou encore le logement. Sa discrétion dans l'exercice de ces compétences d'attribution centrées sur les zones urbaines tient justement à la question de la redevabilité :

- le conseil général est la seule assemblée délibérante territoriale à être composée d'élus désignés au scrutin uninominal et donc issus d'une circonscription électorale bien identifiée, le canton ;
- l'exécutif, désigné par l'assemblée délibérante, procède des résultats

Graphique 1 – Part de certaines dépenses obligatoires dans les budgets des départements¹



¹ RMI : revenu minimum d'insertion ; APA : allocation personnalisée d'autonomie ; SDIS : services départementaux d'incendie et de secours.

² Selon l'expression de Pierre Grémion.

Source : Direction générale des collectivités locales (séries financières longues jusqu'en 2005, comptes administratifs pour 2006, budgets primitifs pour 2007).

intervenues dans les différents cantons, avec la surreprésentation du monde rural que l'on sait, les cantons étant nettement plus peuplés en zone urbaine qu'en zone rurale ;

- si l'on connaît son conseiller général en milieu rural, on ne connaît pas pour autant le conseil général en tant que tel – encore moins ses compétences, son projet politique ou son exécutif ;
- les cantons sont en outre renouvelables par moitié, ce qui interdit toute campagne structurée à partir d'un véritable programme de mandat présenté aux électeurs et contribuables du département.

■ Il est difficile, dans ces circonstances, de parler de redevabilité. Le conseil général est méconnu en zone urbaine. Il est réduit à sa fonction d'apporteur de subventions en zone rurale, où le conseiller général est enclin à rechercher une visibilité avant tout en captant à son profit les subventions du département – ses électeurs le jugeront davantage sur ce point que sur ses interventions au sein de l'assemblée départementale, sur la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion ou sur la politique des collèges.

■ Si l'on retient le cahier des charges proposé plus haut, la question départementale se pose donc dans ces termes :

- soit le département reste doté d'un exécutif issu du suffrage universel et de ressources propres : dans ce cas, l'existence d'un pouvoir local empêche de restreindre strictement le périmètre d'intervention du département. Pour les raisons

développées ci-dessus, cette option doit néanmoins s'accompagner d'un renforcement de la redevabilité des exécutifs départementaux ;

- soit le département devient explicitement un échelon de mise en œuvre de politiques décidées par d'autres : l'État bien sûr, mais aussi les communes et communautés, pour lesquelles le département pourrait faire office d'agence de moyens, ou encore les régions, dont les départements pourraient devenir de simples subdivisions administratives.

3. Deux pistes à explorer

Première piste : pour renforcer la redevabilité, réformer les modes de scrutin.

■ Le détour par le conseil général est intéressant pour mesurer les effets structurants d'un mode de scrutin sur l'action d'une collectivité.

- La collectivité la plus lisible de ce point de vue est la commune. Le maire est la figure politique la mieux connue des Français, avec le Président de la République. Point d'entrée dans notre système administratif, la commune tire sa force d'un mode d'élection simple, qui porte à sa tête une équipe élue par l'ensemble de sa population. Dans ces conditions, elle est clairement tenue de rendre des comptes à l'ensemble du corps électoral.
- Pour autant, il faut s'interroger sur la pertinence d'une transposition du mode de scrutin communal aux autres échelons. La région s'en

approche aujourd'hui – avec quelques variantes –, ce qui donne une forte légitimité et une notoriété croissante à son exécutif. Mais l'élection des conseillers régionaux au scrutin de liste sur une circonscription autrement plus étendue que la commune fragilise leur assise territoriale et renforce le caractère lointain et désincarné de la région. Comme on l'a vu, le conseil général pâtit quant à lui de la situation inverse.

- Enfin, il ne faut pas sous-estimer, comme dans tout système démocratique, la propension des collectivités territoriales à se débarrasser de « mistigris » tels que, par exemple, la construction d'un incinérateur de déchets ou la localisation d'une aire d'accueil de gens du voyage. Des collectivités dont les responsables sont élus au suffrage universel direct coexistent nécessairement avec des groupements de second degré, qui ne procèdent pas directement du suffrage universel et dont l'objet est justement de parvenir à un consensus entre pouvoirs locaux sur certains dossiers – consensus qui serait rendu plus incertain par l'obligation de rendre des comptes directement aux citoyens.

■ À l'échelon de la commune, le mode de scrutin devrait demeurer le même – non sans une suppression quasi-systématique du « panachage » applicable aux communes de moins de 3 500 habitants, qui est une prime à la démagogie, à l'inaction ou à l'anonymat. Les conseils municipaux devraient être plus resserrés dans les petites communes.

« Si l'on connaît son conseiller général en milieu rural, on ne connaît pas le conseil général en tant que tel »

« À l'échelon intercommunal, il conviendrait d'évoluer vers une désignation des conseillers au suffrage universel »

■ À l'échelon **intercommunal**, de plus en plus autonome dans la détermination de ses politiques, il conviendrait d'évoluer vers une désignation des conseillers communautaires au suffrage universel.

– La solution la plus respectueuse des prérogatives des communes serait de mettre en place un mode de scrutin où les élus municipaux et intercommunaux seraient élus conjointement, les seconds étant issus du haut des listes permettant de désigner les premiers, suivant le principe du « fléchage ».

– Dans ces conditions, la question de la redevabilité de l'exécutif intercommunal se posera tôt ou tard comme elle se pose aujourd'hui pour les départements. Une seconde étape, par exemple aux alentours de 2020, pourrait donc consister à instaurer l'élection directe de l'exécutif intercommunal, l'assemblée intercommunale continuant quant à elle de procéder des listes communales.

– Aux deux étapes de cette réforme, l'élection directe des élus communautaires aura pour effet de leur donner un *leadership* incontestable et ainsi d'éviter de susciter des légitimités concurrentes sur un même territoire.

■ À l'échelon du **département**, la représentation des différents territoires au sein de l'assemblée délibérante pourrait être assurée directement par les présidents ou vice-présidents de communautés. Dans ces conditions, le conseil général pourrait évoluer de trois façons.

– Le département pourrait demeurer une collectivité

territoriale, mais avec un exécutif élu au scrutin de liste départemental, le pouvoir délibératif étant assumé par une conférence des intercommunalités.

– Le département pourrait aussi devenir une institution de deuxième degré, de type grande agence de moyens et de mise en œuvre reprenant les compétences aujourd'hui exercées par les nombreux syndicats techniques (électrification, assainissement, traitement des déchets, etc.) ou certains services de l'État. Les ressources du département lui seraient alors allouées par les collectivités territoriales recourant à ses services.

– Une troisième option, inspirée de la réforme envisagée en 2003 pour la collectivité territoriale de Corse, consisterait à faire du département à la fois la circonscription d'élection des conseillers régionaux et l'échelon de mise en œuvre des politiques régionales. Il pourrait alors être doté d'une assemblée consultative où les conseillers régionaux élus du département rejoindraient les représentants des communautés. Dans ce cas de figure, les ressources du département se confondraient avec celles de la région.

■ Dans les deuxième et troisième cas de figure, le niveau départemental s'imposerait progressivement comme une sorte d'interface entre la sphère locale et la région. Il continuerait à jouer son rôle d'assistance et d'encadrement des espaces ruraux ; il permettrait la mise en œuvre de politiques régionales en concertation avec

les élus locaux et déconcentrée à une échelle de plus grande proximité ; il pourrait continuer à exercer des compétences d'attribution confiées par le législateur et encadrées par des directives nationales – en particulier l'aide sociale. Ces deux options maintiendraient des administrations départementales fortes, mais dotées d'une moindre autonomie politique et, de façon cohérente, ne procédant plus du suffrage universel direct.

■ Enfin, la **région** devrait préserver un exécutif élu à son échelle tout en étant dotée d'un conseil régional réformé.

– Elle doit en effet être en mesure de se doter de stratégies cohérentes en matière d'infrastructures, d'enseignement supérieur et de recherche, de santé publique ou d'aménagement de l'espace. La cohésion et la vision régionale de son exécutif sont une condition nécessaire pour cela.

– Faire des actuels conseillers généraux les membres des conseils régionaux n'est pas une option praticable car elle reviendrait à doubler la taille des assemblées délibérantes à l'échelon régional³. S'il réunissait tous les conseillers généraux de la région, le conseil régional de Midi-Pyrénées compterait à lui seul 293 membres, soit plus de la moitié du nombre des députés et une multiplication par trois du nombre des conseillers régionaux par rapport à la situation actuelle !

– La composition du conseil régional pourrait toutefois être réformée. Les zones rurales pourraient être représentées

³ Selon la direction générale des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, la France comptait en 2004 1 880 conseillers régionaux et 4 037 conseillers généraux.

en son sein par des élus au scrutin uninominal, comme le sont aujourd'hui les conseillers généraux, mais sur des circonscriptions plus étendues de la taille des arrondissements. Les grandes agglomérations seraient quant à elles représentées par des élus issus du scrutin de liste proportionnel, notamment afin de préserver le pluralisme résultant de l'actuel mode de désignation des conseillers régionaux.

Seconde piste : revenir sur la question des ressources.

■ Les ressources des collectivités territoriales sont l'une des clefs des réformes à venir. En la matière, la décentralisation hésite depuis longtemps entre le principe de l'autonomie fiscale et celui de la péréquation.

– Si la priorité est donnée à l'autonomie fiscale, les collectivités territoriales sont majoritairement financées par des ressources propres de nature fiscale, dont elles déterminent librement les taux. L'autonomie fiscale avantage les territoires où se concentrent les bases fiscales (activités productives et résidences des ménages).

– Si c'est le principe de la péréquation qui l'emporte, des mécanismes de redistribution entre collectivités territoriales visent à corriger les inégalités de base fiscale afin d'assurer l'égalité devant le service public sur l'ensemble du territoire. La péréquation s'accompagne donc nécessairement d'un encadrement des taux d'imposition qui limite l'autonomie fiscale des collectivités concernées.

■ Promouvoir la redevabilité des collectivités territoriales suppose de préciser l'application des deux principes et l'équilibre ménagé entre eux.

– La péréquation doit s'imposer lorsque les collectivités territoriales sont sujettes à des charges imposées par des normes supérieures. Les pouvoirs locaux sont tenus de rendre un certain nombre de services obligatoires et d'exercer certaines responsabilités confiées par la loi. Le processus de décentralisation de certaines compétences, par exemple en matière d'aide sociale, supposerait d'harmoniser par des mécanismes de péréquation les ressources allouées à ces politiques d'un territoire à l'autre. Le resserrement des marges de manœuvre budgétaires de l'État milite pour un renforcement des mécanismes horizontaux de péréquation tels que l'intercommunalité ou les fonds régionaux ou départementaux de péréquation.

– L'autonomie fiscale, qui s'accompagne d'une obligation de rendre des comptes aux contribuables locaux, devrait voir son périmètre limité aux dépenses facultatives des collectivités, celles qui résulte du libre choix des élus locaux de financer plus ou moins de services publics pour leurs administrés. La réforme de la fiscalité locale doit être pensée dans cette perspective. Elle passe par la modernisation des assiettes mais aussi par la question de l'affectation des différents impôts ou encore celle des autorités compétentes pour en fixer le taux.

■ S'agissant des ressources fiscales des collectivités territoriales, le cahier des charges de la réforme pourrait donc être le suivant :

– afin de raviver le principe du consentement à l'impôt, inséparable de l'obligation de rendre des comptes, un impôt voté localement doit être acquitté localement : ce principe milite pour que cesse progressivement le processus de substitution du contribuable national au contribuable local – dont le graphique n° 2 montre que, malgré un réajustement important en 2004, il a augmenté au cours de la dernière décennie du fait de la multiplication des dégrèvements et exonérations accordés par l'État aux contribuables locaux et donnant lieu à compensation des collectivités affectataires ;

– les assiettes des impôts locaux doivent être dynamiques et évoluer comme le produit intérieur brut : c'est la seule façon d'épargner aux collectivités territoriales une augmentation forcée de leurs taux d'imposition afin de couvrir des dépenses qui, elles, augmentent peu ou prou au rythme de la croissance économique ;

– une seule autorité doit être habilitée à moduler le taux de chaque impôt local, même si le produit peut ensuite en être partagé entre plusieurs collectivités : c'est donc le modèle de la taxe professionnelle unique – votée à l'échelon communautaire mais dont le produit est ensuite réparti entre les communes membres – qui doit progressivement être étendu à chaque impôt local.

« Le département pourrait demeurer une collectivité territoriale, avec un exécutif élu au scrutin de liste départemental »

L'Amicus Curiae est, traditionnellement en droit, une contribution versée spontanément au débat par un tiers à une cause qui entend éclairer le décideur en tant qu'«ami de la cour».

PUBLICATION À VENIR



Ouvrir la politique à la diversité par Eric Kesslassy

DERNIÈRES PUBLICATIONS

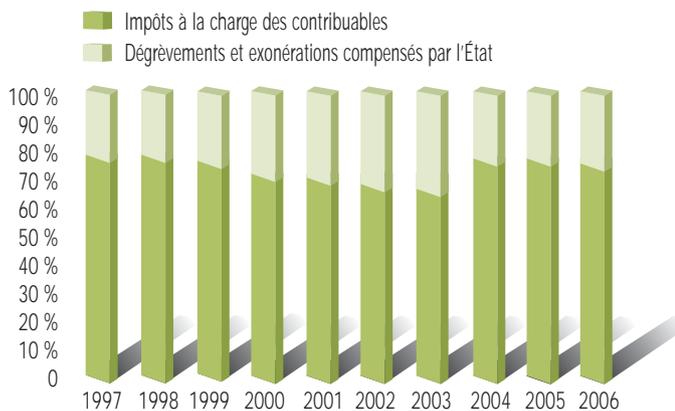


Engager le citoyen dans la vie associative



Pour une contribution plus juste au financement de l'enseignement supérieur

Graphique 2 – La substitution du contribuable national au contribuable local depuis 1997¹



Source : Direction générale des collectivités locales.

■ Pour renforcer l'obligation de rendre des comptes sur l'emploi des impôts locaux, il serait envisageable d'en revoir l'affectation de la façon suivante :

- la quasi-intégralité du produit des « quatre vieilles »⁴ pourrait être affectée à l'échelon des communes et de leurs communautés ;
- sur le modèle de la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers aujourd'hui allouée aux départements et aux régions, le financement par ressources propres de ces deux catégories de collectivités territoriales pourrait être assuré à l'avenir par une fraction de grands impôts nationaux assis sur le revenu, modulable par les collectivités concernées – par exemple l'impôt sur le revenu pour les régions et la contribution sociale généralisée pour les

départements, dont la majorité du budget est consacré à des dépenses sociales ;

- la réallocation du produit des « quatre vieilles » provoquerait des transferts financiers massifs des régions et surtout des départements vers les communes et leurs groupements, à hauteur de près de 20 milliards d'euros. La réforme pourrait donc être l'opportunité d'abaisser les taux des actuels impôts locaux, qui tiennent peu compte des facultés contributives et sont souvent dénoncés pour leur injustice, et d'augmenter à due concurrence le produit des impôts nationaux assis sur le revenu dont une fraction serait allouée aux départements et aux régions. Elle serait également l'opportunité de transférer intégralement aux communes

et à leurs groupements la charge des dégrèvements et compensations aujourd'hui pris en charge par l'État.

En conclusion...

- Les modes de scrutin et le régime des ressources sont les deux clefs du succès. En renforçant l'obligation faite aux élus locaux de rendre des comptes aux citoyens, ces deux pistes d'évolution permettraient de redéfinir en profondeur les relations entre pouvoirs locaux et donc de limiter en grande partie les effets négatifs de l'enchevêtrement des compétences – sans d'ailleurs interdire, à titre subsidiaire, d'aborder de front la question de la répartition même de ces compétences.
- L'ambition de la réforme commande toutefois la prudence dans sa mise en œuvre. Les collectivités territoriales ne pourront être tenues de rendre des comptes que si cette obligation s'impose par l'exemple et dans la pratique quotidienne de la démocratie locale. Lorsqu'il s'agit des collectivités territoriales, la diversité des situations doit toujours conduire à privilégier une double logique d'expérimentation et de différenciation.

Bernard de La Rochefoucauld,
Nicolas Colin.

⁴ Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle.