

2054

« Un paysage institutionnel profondément renouvelé, à la mesure des enjeux de l'avenir et des besoins de la population »

ENTRETIEN AVEC

Hugues HOURDIN,

*rapporteur général du Comité
conseiller d'État*

Michel VERPEAUX,

*membre du Comité
professeur à l'université Panthéon-Sorbonne
(Paris I)*

Installé en octobre dernier, le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur a remis son rapport, jeudi 5 mars, au président de la République. Dans un entretien accordé à *La Semaine Juridique*, Hugues Hourdin, conseiller d'État et rapporteur général du comité, et Michel Verpeaux, professeur de droit et membre du comité, reviennent sur les points saillants du rapport contenant 20 propositions.

La Semaine Juridique : Vous avez été membre du Comité Balladur. Quelle a été la méthode de travail ?

Hugues Hourdin : La méthode de travail a été la même que celle suivie par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République.

Au cours du premier mois de ses travaux, le Comité a dressé, sur la base de fiches établies par mes adjoints et moi-même, le constat de la situation actuelle des collectivités locales et il a esquissé, de manière très libre, les orientations qui lui ont paru pouvoir être retenues. Puis, dans un deuxième temps, le Comité a procédé à une soixantaine d'auditions publiques, qui lui ont permis de recueillir l'analyse et les souhaits de l'ensemble des personnalités représentatives des différentes catégories d'élus locaux, des communes de toutes tailles, des EPCI, des régions et des départements. Ces auditions ont également permis de prendre connaissance des attentes des partenaires sociaux et des positions de chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Parlement européen.

Enfin, troisième étape, le Comité a examiné, au fil de son élaboration, le texte du rapport et il a voté sur chacune des vingt propositions qui en émanent, chaque membre du Comité ayant la faculté de joindre, en annexe au rapport, des « observations personnelles » qui, selon le cas, valent remarques additionnelles ou explications de vote.

Michel Verpeaux : Le Comité a beaucoup travaillé sur la base d'une documentation rassemblée par les rapporteurs, qui ont ensuite effectué plusieurs rédactions au fur et à mesure de l'avancée des discussions, et je tiens à leur rendre un hommage chaleureux pour la tâche accomplie. Le climat des travaux fut très globalement consensuel, même si, au fur et à mesure que la fin des travaux approchait, les clivages politiques sont réapparus. Il faut rendre hommage au président du Comité, l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, d'avoir su maintenir la cohésion de l'ensemble et d'avoir permis la réalisation de ce rapport dans des délais particulièrement courts. Le vote sur chacune des vingt propositions a permis de prendre position de manière différenciée sur les points en discussion et de respecter les opinions de chacun. Les « observations » personnelles qui seront publiées après le rapport permettront d'ailleurs de mesurer certaines divergences, qu'elles soient de nature politique ou de nature juridique.

JCP A : Le comité propose que l'architecture de la « commune de l'avenir » se construise par substitution aux actuelles intercommunalités ; comment vont se superposer ces nouvelles collectivités par rapport aux actuelles communes membres ?

M.V. : Alors que la question du nombre de niveaux de collectivités territoriales ne se pose pas réellement en France par rapport aux autres pays comparables, du moins de mon point de vue, celle du nombre de collectivités par niveau se pose, principalement pour l'échelon communal. La France n'a pas su ni voulu réduire le

nombre de ses communes, contrairement à d'autres pays. Depuis 1950, le nombre de communes françaises a diminué de seulement 5 %. Sans doute faut-il y voir l'attachement des Français à leur clocher. Mais l'impression de diversité qui explique que l'image du « mille feuilles » soit souvent employée, se complique par l'existence de structures multiples, qui ne sont pas des collectivités territoriales et qui sont constituées des nombreuses modalités de regroupements de communes, syndicats ou communautés diverses, ou même de structures locales dans le cadre de syndicats mixtes.

Le souhait unanime du Comité a été d'inciter les communes à se rapprocher et à coopérer, sachant que toute politique autoritaire serait vouée à l'échec.

« Le souhait unanime du Comité (...) : toute politique autoritaire serait vouée à l'échec »

Le but ultime de cette politique pourrait être de doter le niveau intercommunal du statut de commune de plein exercice, mais dans un avenir plus ou moins lointain.

Dans cette perspective, le Comité propose d'emblée, c'est-à-dire à l'horizon de 2014, afin de ne prendre personne de court et de ne pas donner le sentiment d'une quelconque manipulation politique, la création de onze métropoles correspondant aux agglomérations les plus importantes françaises, celle de Paris mise à part (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes). Ces onze métropoles, le nom en ayant été proposé par Pierre Mauroy, sont pour l'essentiel, déjà constituées sous la forme de communautés urbaines. Leur transformation en métropoles devrait en être facilitée, sous réserve que ces métropoles exerceront, sur leur territoire, les compétences qui sont celles des départements actuels.

Le principe retenu est qu'elles pourront constituer une forme d'avant-garde à destination des autres structures intercommunales qui ont vocation à les rejoindre si elles remplissent les conditions posées par la loi, par un phénomène que l'on pourrait qualifier de taches d'huile.

« Les métropoles exerceront, sur leur territoire, les compétences qui sont celles des départements actuels »

Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier mais le Comité s'est longuement interrogé sur le statut futur des communes actuellement membres de ces structures intercommunales. Plutôt que d'imposer une solution « clefs en mains », il a préféré laisser ouverte une alternative, que le débat public devra trancher.

Dans une première solution, les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public dotées de compétences et de ressources fiscales propres et de conseils élus. Les conseillers métropolitains seraient élus sur la même liste et le même jour que les conseillers de villes, selon les modalités déjà décrites pour les autres élections simultanées recommandées par le Comité.

BIO EXPRESS

Hugues Hourdin, conseiller d'État, est aussi membre du collège de la commission de régulation de l'énergie (CRE).

Michel Verpeaux, professeur à l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne), est codirecteur du Centre de recherche en droit constitutionnel de cette université. Il a publié plusieurs ouvrages consacrés au droit constitutionnel ou au contentieux constitutionnel (en collaboration avec Bertrand Mathieu) ainsi qu'au droit des collectivités territoriales.

Selon une seconde solution, les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles conserveraient la qualité de collectivités locales, ce qui impliquerait que soient modifiées les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui proscrivent la tutelle d'une collec-

tivité locale sur une autre. Dans cette hypothèse, les conseillers métropolitains seraient également élus sur la même liste et le même jour que les conseillers municipaux, selon les modalités déjà décrites.

Il est évident que la première branche de l'alternative rend plus lisible la carte administrative, tandis que la seconde, plus respectueuse de l'identité communale, conduit à la création d'un quatrième échelon d'administration. Il faudra alors choisir.

JCPA : Le souhait du comité est de passer de 22 à 15 régions. Il prône la concertation et le volontariat. Quels outils juridiques permettront la fusion des régions et des départements ?

M.V. : Il ne s'agit en effet que d'un souhait, sur lequel des avis divers se sont exprimés au sein du Comité. Il est significatif que cette question a immédiatement provoqué des réactions très vives et la publication de cartes plus ou moins alarmistes. Il faut préciser tout de suite que personne ne veut la mort de la Picardie ou le mariage forcé de l'Auvergne et de la région Rhône-Alpes.

Je constate d'ailleurs que cette question a plus intéressé la presse que les questions techniques, les Français adorant redessiner la carte administrative, généralement pour ne rien décider ensuite. Tout d'abord, le Comité a souhaité la création d'une « quinzaine » de régions, ce qui laisse une marge. Ensuite, il s'est bien gardé de dresser une liste, se contentant de suggérer des exemples qui correspondent à des souhaits formulés de ci, de là, par des élus eux-mêmes. On pense notamment aux deux régions de Normandie, ou aux départements alsaciens qui, à diverses reprises, ont manifesté le souhait d'aller vers une fusion. Le Comité en a pris acte et a voulu favoriser ces évolutions. On remarquera que le Comité ne propose, au sens fort du terme, la suppression d'aucune région en particulier.

« Personne ne veut la mort de la Picardie ou le mariage forcé de l'Auvergne et de la région Rhône-Alpes »

Les régions françaises ne sont pas trop petites en taille, par rapport à leurs homologues européennes, elles le sont en « volume » si l'on peut dire, que ce soit par leur nombre d'habitants pour certaines et, surtout à mes yeux, du fait de leurs compétences beaucoup plus étroites pour soutenir une comparaison avec les régions de nos différents voisins.

Il faut rappeler que la Constitution révisée en 2003 a déjà prévu des facilités juridiques pour aller dans ce sens, y compris en donnant la possibilité d'organiser une consultation des électeurs concernés. Elles n'ont pas été suivies d'effets. Le propos est donc de favoriser ce qui pourrait être une « relance » d'une politique volontariste de rapprochement des régions, mais aussi des départements. Il s'agit ainsi de permettre soit l'assentiment des conseils régionaux, soit un référendum. Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements

concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région. À titre personnel, je suis très attaché au respect des vœux des élus et des populations.

JCP A : Le regroupement en une quinzaine de régions et la création de métropoles ont-ils pour objectif de répondre à un « standard » européen ? Et pour quelles raisons ?

M.V. : Il n'y a pas à proprement parler de « standard européen » qui imposerait une quelconque contrainte. En matière d'administration locale, les données historiques, géographiques ou humaines me paraissent essentielles et ne peuvent être effacées d'un trait de plume. Gardons-nous bien d'un quelconque schématisme. Mais ces pesanteurs doivent-elles nous conduire à ne rien faire ? Je ne le crois pas et je pense que c'était le vœu de l'ensemble des membres du Comité. Le renforcement des régions, comme cela a été évoqué ci-dessus, répond au souci de les doter des moyens nécessaires à leur action et aux compétences qui sont les leurs en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Quant aux structures communales et/ou intercommunales, leur modernisation répond au souhait de diminuer le nombre des communes, entendues en tant que niveaux de décision administrative, ce nombre constituant, véritablement, une spécificité française.

« *Le scrutin cantonal actuel (...) ne correspond plus à une réalité* »

JCP A : Le comité préconise à partir de 2014 une élection simultanée pour tous les conseillers (régionaux et départementaux). Le mode de scrutin de liste « fléché » est proposé. Pourquoi ce choix ? Le renouvellement cantonal de 2011 sera-t-il maintenu ?

M.V. : S'agissant de la deuxième partie de la question, la réponse est clairement affirmative. Afin d'éviter toute accusation d'utiliser ces propositions dans un quelconque but politicien, le parti a été vite décidé de renvoyer l'entrée en vigueur de tous les changements proposés à l'horizon de 2014, date des prochaines élections municipales générales. Cette année devrait être aussi, dans le planning résultant du droit actuel, celle du renouvellement d'une série de conseillers généraux, eux aussi élus en 2008. En revanche, 2014 ne devrait pas être, selon ce planning, une année d'élections régionales et l'autre série de conseillers généraux, élus en 2011 en principe pour six ans, devraient achever leur mandat en 2017. Je dois préciser que la loi du 15 décembre 2005, si elle a repoussé les élections cantonales en 2011 et en 2014, est restée muette quant à la date des futures élections régionales. Une possibilité aurait consisté alors à les repousser en 2011, afin de maintenir la concomitance des élections régionales et cantonales. Le Gouvernement s'y est finalement refusé, quel que soit l'état du droit en vigueur à ce moment-là, afin de ne pas provoquer un débat politique général à un an de l'élection présidentielle prévue pour 2012. C'est son droit et sa responsabilité. En tout état de cause, la régularité des élections locales, acquise au gré des lois qui prolongent ou raccourcissent les mandats électoraux, devra subir une entorse.

S'agissant de la première partie de la question, elle est évidemment plus fondamentale, même si je constate encore que la question des dates des scrutins passionne les élus !

Le Comité a fait le choix d'associer les élections départementales et régionales. Je me suis, à titre personnel, abstenu sur cette proposition, parce que je crains qu'elle conduise, à terme, à la disparition d'un échelon, ce à quoi je ne suis pas favorable en l'état, la difficulté étant d'ailleurs que les avis sont partagés sur l'échelon, départemental ou régional, qui serait condamné à disparaître dans ce cas. Mais le Comité a souhaité, dans sa majorité, organiser une seule élection, qui ne créerait pas des « conseillers territoriaux » comme on a pu le dire ou le craindre, mais des conseillers départe-

mentaux (c'est le moment de supprimer cette appellation de « conseillers généraux » qui ne dit plus rien aux Français) et des conseillers régionaux.

Comment faire ? Une solution aurait pu consister à faire en sorte que l'ensemble des conseillers départementaux soit désignés en même temps que les conseillers régionaux, assurant l'osmose parfaite entre les deux niveaux d'administration. Mais cette solution aurait conduit à des assemblées régionales pléthoriques. La solution retenue permet de désigner, par un même bulletin, deux catégories de conseillers, sur un modèle qualifié de « PML » qui a beaucoup séduit les membres du Comité. Les premiers des listes siégeront donc à la fois dans les conseils départementaux et dans les conseils régionaux, tandis que les suivants de liste ne siégeront que dans les assemblées départementales. L'élection se déroulerait donc dans le cadre de circonscriptions infra-départementales, de manière à ce que l'identité des territoires continue à être prise en compte à l'échelon départemental et le soit mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui au niveau régional.

C'est à cet effet qu'est prévu ce qui est appelé un fléchage, que les électeurs détermineront d'ailleurs eux-mêmes par le nombre de voix qu'ils donneront à chacune des listes en présence. D'autres modes de scrutin ont été proposés et étudiés, à l'extérieur et au sein du Comité, comme le régime du double vote, dit à l'allemande, ou celui consistant à faire élire les conseillers avec un mode de scrutin mixte associant un mode de scrutin de type uninominal dans les zones rurales et un mode de scrutin dans les zones urbaines. Le premier mode de scrutin a été jugé, au sein du Comité, comme étant très peu adapté aux habitudes françaises, le second comme étant susceptible de poser des difficultés d'ordre pratique et constitutionnel.

« *La région Ile-de-France occupe une place à part et il faut la traiter de manière spécifique* »

Ce qui est certain, c'est que le scrutin cantonal actuel, notamment dans les zones urbaines a vécu, et ne correspond plus à une réalité.

Le Comité unanime a adopté la proposition visant à supprimer les cantons en tant qu'échelons électoraux.

JCP A : Le comité propose que soit créée une collectivité locale à statut particulier dénommée « Grand Paris ». Quel serait son périmètre et ses modalités d'édification ?

M.V. : La question du « Grand Paris » a été sans doute la plus complexe que le Comité ait eu à résoudre. On constatera d'ailleurs, sur ce point, une certaine prudence de la proposition retenue, souhaitant un débat de grande ampleur sur le sujet. Les difficultés sont multiples : influence de la ville-capitale sur le plan politique, culturel et artistique, importance démographique, économique et sociale de la région Ile-de-France, liens avec les autres régions du fait de la position centrale de cette région et de la construction des réseaux, notamment de transport, en France. L'un des premiers débats a consisté à se demander s'il fallait appliquer le droit commun ou non à cette région. Sur cette question, les esprits ont d'ailleurs évolué en faveur d'un régime spécifique.

La région Ile-de-France occupe une place à part et il faut la traiter de manière spécifique ce qui se traduira pas le dépôt d'un projet de loi consacré à cette seule région.

Une des difficultés a résidé aussi dans la volonté des principaux élus de la région, ce qui englobe les maires, les présidents de conseils généraux et du conseil régional, de ne pas faire des propositions de nature institutionnelle, conservant un statu quo dans le cadre d'un simple syndicat mixte « Paris métropole ».

Il est donc proposé de créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne

et des Hauts-de-Seine. Cette partie du territoire a toujours échappé au mouvement des « communautés » de grande ampleur qu'elles soient urbaines ou d'agglomération, alors que les besoins d'équipements publics sont les plus nécessaires. Cette collectivité locale spécifique serait dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris » conserveraient leur qualité de collectivités locales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux. Les conseillers du « Grand Paris » seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du « Grand Paris ».

Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques. Mais il faudra sans doute que l'État, garant de l'intérêt général, joue pleinement son rôle, sans que cette intervention soit le synonyme d'un retour en arrière.

JCP A : Concernant la région Corse et les départements et régions d'outre mer. Pouvez-vous nous donner les évolutions ou révolutions majeures les concernant ?

M.V. : Sur ces régions – et départements – concernés, il n'y pas eu de révolutions. S'agissant de la Corse, il est seulement proposé de modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse. En effet, tant que l'élection de l'Assemblée de Corse reste distincte de celle des assemblées départementales, des modifications à la loi existante, en ce qui concerne la prime majoritaire et les conditions de maintien ou de fusion des listes, permettraient la constitution d'une majorité au sein de cette Assemblée. L'échec du référendum de 2003 rend prudent devant toute proposition en vue d'un bouleversement majeur. Seules des conditions politiques différentes pourraient empêcher d'atteindre l'objectif recherché.

Quant à l'outre-mer, le Comité s'est, dans ses dernières réunions, interrogé sur l'opportunité de faire des propositions institutionnelles alors que la situation était devenue fort tendue dans les Antilles. Il fut décidé, néanmoins, de maintenir celles qui semblaient recueillir l'assentiment des élus qui avaient été entendus ou qui avaient fait des propositions, à savoir le choix – *a minima* – d'une assemblée unique ou, pour les départements et régions d'outre-mer qui le souhaitent, d'une collectivité unique. Cette proposition rejoint ce que la Constitution, dans son article 72-4, prévoit depuis 2003. Il est nécessaire cependant qu'existe la volonté politique d'aller dans ce sens et comme ces évolutions nécessitent le consentement, et pas seulement l'avis des électeurs concernés, il faut là encore que les conditions soient réunies. Attendons que les esprits s'apaisent.

« L'imbrication des élections départementales et régionales renforcerait l'enracinement de la région »

JCP A : Le Comité semble préférer à la suppression d'un niveau d'administration la spécialisation fonctionnelle des collectivités et leur rapprochement organique. Quelles sont les préconisations pour parvenir à cet objectif ambitieux ?

H. H. : C'est effectivement un objectif ambitieux. C'est aussi une manière, plus élégante que la suppression autoritaire d'un niveau d'administration visant à rapprocher la France du standard européen des trois niveaux d'administration locale, d'encourager les

évolutions et, surtout, de faire en sorte que chaque échelon d'administration ait son utilité propre.

Le constat du Comité est que la France d'aujourd'hui n'est pas celle de 1969, ni celle de 1884 encore moins celle de 1789. L'immense majorité de la population vit en zone urbaine, elle a des modes de vie spécifiques et des besoins de services de proximité accrues. Pourtant, la carte administrative est demeurée inchangée...

Des dynamiques démographiques et sociales en cours, il se déduit que l'action des collectivités locales doit, à l'avenir, s'articuler autour de deux niveaux d'administration exerçant des compétences distinctes : à l'échelon régional, les politiques de soutien à l'activité et à la compétitivité ; à l'échelon intercommunal, l'action de proximité à destination des habitants, en complément du rôle joué par les départements, surtout en milieu rural.

JCP A : Comment parvenir à ce résultat ?

H. H. : C'est relativement simple pour ce qui concerne le niveau régional. Le Comité propose que le périmètre des régions puisse être plus facilement modifié afin que les régions françaises atteignent une masse critique de l'ordre de 3 à 4 millions d'habitants, que les compétences des régions soient recentrées sur le développement économique et le soutien à l'activité, et que le mode d'élection des conseillers régionaux trouve enfin l'assise territoriale qui lui fait aujourd'hui défaut. Celles-ci pourraient correspondre, selon le cas, à un ou plusieurs arrondissements, en tout cas à des territoires dotés d'une identité forte et d'une taille suffisante. L'imbrication des élections départementales et régionales renforcerait l'enracinement de la région et donnerait force et vigueur à cet échelon d'administration, en cohérence avec les choix d'organisation des services de l'État et avec le consensus européen sur l'importance du niveau régional dans la mise en œuvre des politiques de développement.

Quant au risque, parfois évoqué, de « cantonalisation » des régions, il serait écarté par la suppression des cantons et le choix d'une circonscription plus vaste, au sein de laquelle le scrutin de liste aurait, par ailleurs, l'avantage d'étendre le champ de la parité.

Pour ce qui concerne l'échelon intercommunal, l'orientation prise par le Comité est claire : il s'agit d'en faire l'échelon communal de l'avenir, les EPCI ayant vocation à constituer, peu à peu, les « communes nouvelles » que le Comité appelle de ses vœux. Pour y parvenir, il propose, d'abord, d'achever la carte de l'intercommunalité, de rationaliser la carte des SIVOM et des SIVU et d'instaurer, d'ores et déjà, l'élection au suffrage direct des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux. À terme,

« Le Comité souhaite que la « commune nouvelle » se substitue aux actuelles intercommunalités »

qu'elle soit dotée de la compétence générale et de l'autonomie financière, les actuelles communes membres continuant à exister sous la forme de personnes morales de droit public, administrées par un conseil élu et un maire, certaines compétences de proximité leur étant dévolues, avec les dotations budgétaires correspondantes, en provenance de la « commune nouvelle ».

Pour atteindre cet objectif, le Comité propose que les aides budgétaires à l'intégration des communes soient redéployées en fonction des efforts réellement consentis par les communes, qu'une date butoir soit instaurée pour l'octroi de ces aides et que, passé ce délai, les communes qui persisteraient à ne pas faire le choix de l'intégration voient ses aides cesser. Le Comité souhaite que, dans ce cas, la DGF allouée à ces communes soit gelée, puis diminuée au fil du temps.

Enfin, et peut-être surtout, le Comité croit à la valeur de l'exemple et forme le vœu que les « métropoles » dont il recom-

mande la création par la loi, constitue l'avant-garde de l'intégration progressive des communes dans des ensembles plus vastes ayant la qualité de collectivité territoriale et non plus seulement d'établissement public.

Ainsi serait dessiné un paysage institutionnel profondément renouvelé, à la mesure des enjeux de l'avenir et des besoins de la population.

JCP A : Les départements et les régions perdent la clause de compétence générale : n'est-ce pas pourtant un principe qui a valeur constitutionnelle ?

H. H. : Au cas particulier, le Comité a estimé que l'on pouvait limiter les compétences du département et de la région, sans leur ôter la qualité de collectivité territoriale. Certes, les avis divergent sur ce point et le Professeur Verpeaux a exprimé le sien avec autant de talent que de conviction. Il a d'ailleurs formulé, en annexe au rapport, des observations personnelles dans le sens qu'indique votre question. Mais lui-même reconnaît que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet pas de clore la controverse de manière nette. Le raisonnement du Comité a été le suivant : une partie de la doctrine pense que la clause de compétence générale est consubstantielle à la notion même de collectivité locale ; une autre partie de la doctrine, parfois la même, émet l'avis que la clause de compétence générale est l'une des composantes du principe de libre administration garanti par les articles 34 et 72 de la Constitution ; d'autres auteurs, enfin, excipent de l'inscription, au deuxième alinéa de l'article 72, du principe de subsidiarité, qui irait dans le même sens ; mais force est de constater que le Conseil constitutionnel n'a jamais rien jugé de tel et que le principe de libre administration, qui ne vaut d'ailleurs que par la manière d'exercer les compétences, ne se confond pas avec la clause de compétence générale.

Le Comité a relevé que la matière des collectivités territoriales n'est, *a priori*, pas de celles dans lesquelles le juge constitutionnel a pour habitude de mettre au jour un « principe fondamental reconnu par les lois de la République » et il a déduit de tout ce qui précède que tant qu'une collectivité locale conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être assimilée à un établissement public, ainsi que des ressources propres suffisantes, il est possible que la clause de compétence générale ne lui soit plus dévolue sans que, pour autant, elle cesse d'être une collectivité locale.

JCP A : Le Comité propose de développer des mécanismes de délégation de compétences d'un échelon d'administration à un autre : comment, concrètement pourrait s'envisager un tel transfert ?

H. H. : La possibilité de délégations de compétences existe depuis les grandes lois de décentralisation de 1983 et la loi du 13 août 2004 l'a confirmée. Mais il est bien vrai que cette possibilité a été trop peu utilisée. Aussi le Comité propose-t-il que la loi prévoit l'obligation, pour une collectivité attributaire d'une compétence donnée, d'organiser, dans un délai déterminé, un appel à délégation de compétences, la décision de déléguer restant de son ressort, mais tout refus de délégation devant être motivé.

Il a semblé au Comité que cette possibilité prenait tout son sens dans des matières comme l'insertion sociale et professionnelle, la formation professionnelle, le développement économique ou encore les réseaux de communication électronique et audiovisuelle.

JCP A : La maîtrise de la dépense publique est un des enjeux majeurs de la réforme. Le Comité suggère un débat annuel au Parlement pour évaluer la dépense publique locale. Le principe de libre administration des collectivités locales ne serait-il pas mis à mal ?

H. H. : La réponse est clairement négative. Le principe de libre administration serait méconnu si le Parlement instaurait un objectif annuel contraignant d'évolution de la dépense, et cela ne serait

possible que moyennant une révision de la Constitution, du même ordre que celle qui, en son temps, a permis que les lois de financement de la sécurité sociale soient possibles. Le Comité ne propose rien de tel. Il recommande simplement que soit organisé un débat annuel, alimenté par le constat objectif mis au point par une instance *ad hoc* chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques. L'importance de la dépense publique locale le justifie. Non pas que les collectivités locales soient mal gérées, loin de là. Mais ce n'est pas attenter à leur dignité que de prétendre qu'il n'y aurait qu'avantage à ce que les élus locaux soient totalement et objectivement éclairés sur les enjeux, et à ce que notre pays soit mieux assuré de pouvoir veiller à la cohérence de ses engagements européens.

JCP A : Le Comité s'est accordé sur l'idée d'une spécialisation des impôts. Quelles en sont les grandes lignes ?

H. H. : La principale critique adressée au système actuel est tirée de ce que quelque 39 000 entités distinctes disposent, en France, du pouvoir de lever l'impôt. C'est beaucoup trop. L'objectif que le Comité s'est fixé, en conséquence, a été d'éviter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales ne disposent du pouvoir de fixer le taux d'une imposition sur une seule et même assiette d'imposition. Cela dit, il lui a fallu se garder de deux facilités : prévoir qu'un seul impôt puisse être perçu par une seule catégorie de collectivités ; limiter à une seule catégorie de collectivités le droit d'imposer une seule catégorie de contribuables, les entreprises ou les ménages. Ces idées ouvrent, en réalité, de fausses fenêtres, et elles sont impraticables pour des raisons d'ordre constitutionnel, qui tiennent au principe de libre administration, au principe d'autonomie financière et à l'interdiction de l'exercice de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

Il est clair que l'objectif d'un pouvoir d'imposition à trois, puis à deux niveaux, est souhaitable à terme. Mais, pour l'immédiat, le Comité s'est borné à proposer une remise en ordre qui, si elle était faite, produirait d'heureux effets. Ses propositions se rapprochent du but à atteindre : faire en sorte qu'un niveau de collectivités locales ne puisse fixer librement que le taux d'une seule imposition.

JCP A : Le Président Sarkozy a annoncé tout récemment la suppression de la taxe professionnelle. Quel mode de compensation est-il envisageable ?

H. H. : C'est l'une des questions les plus délicates dont le Comité ait eu à débattre. Les inconvénients de la taxe professionnelle étaient connus, sa mise en extinction programmée depuis la dernière loi de finances. L'annonce du président de la République n'a fait que conférer au débat un caractère d'urgence absolue qu'il ne revêtait pas quand le Comité a été constitué.

Celui-ci n'était pas un comité d'experts en fiscalité. Il ne s'est donc pas cru autorisé à formuler des recommandations qui relèvent de la seule politique fiscale. Toutefois, il s'est efforcé de déterminer quelques principes, sur lesquels il s'est prononcé de manière unanime.

« *Faire en sorte qu'un niveau de collectivités locales ne puisse fixer librement que le taux d'une seule imposition* »

Premier principe : il n'est pas envisageable que soit rompu tout lien entre l'activité économique des entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Deuxième principe : les collectivités locales doivent bénéficier d'une compensation intégrale de la perte de recettes, de l'ordre de 28 milliards d'euros, qui résulte de la suppression de la taxe professionnelle. Troisième principe : la compensation en cause ne doit pas creuser le déficit du budget de

l'État. Quatrième principe : le mode de taxation de l'activité économique à retenir doit être aussi neutre que possible en termes d'emploi et d'investissements et il doit garantir aux collectivités locales une ressource stable, qui leur soit directement affectée.

« Rien ne fait obstacle à ce que les propositions portant sur les finances locales et sur la clarification des compétences reçoivent rapidement application »

Sur ces bases, plusieurs options étaient possibles. Le Comité a écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux, trop complexe ; il n'a pas davantage retenu l'idée d'une taxation de la consommation d'énergie qui frapperait les ménages au moment où il est envisagé d'alléger tout ou partie de l'impôt sur le revenu, et qui constituerait une ressource fiscale appelée, par hypothèse, à se réduire pour les collectivités locales. Le Comité, après avoir entendu tous les arguments en présence, a marqué sa préférence, en sus d'une augmentation de la part foncière de l'imposition des entreprises, pour une taxation en fonction de la valeur ajoutée. C'est la solution la plus neutre d'un point de vue économique, sous réserve que soient prises les mesures techniques permettant d'éviter une sur-taxation de certaines branches du secteur tertiaire. C'est la meilleure manière de garantir aux collectivités locales une ressource qui leur soit directement affectée. Mais le Comité a indiqué qu'il souhaitait que le taux de cette imposition ne puisse excéder un plafond, fixé à l'échelon national, et ce afin d'éviter les disparités de taux qui caractérisaient la taxe professionnelle.

JCP A : Quel sera le calendrier de mise en œuvre des différentes propositions ?

H. H. : Dût sa composition ne pas suffire, par elle-même, à écarter ce soupçon, le Comité s'est tenu éloigné des préoccupations politiques auxquelles les sujets qu'il a eu à traiter ne sont, parfois, pas étrangers. Le calendrier mentionné dans la conclusion du rapport le montre : toutes les propositions du Comité qui sont de

nature institutionnelle et ont des conséquences sur la durée des mandats électifs ne pourraient prendre effet qu'à compter des élections municipales et départementales de 2014. Si cette date était retenue comme celle de la mise en œuvre complète de la réforme, le mandat des conseillers régionaux élus en 2010 devrait être fixé à quatre ans et celui des conseillers généraux élus en 2011 à trois ans. En revanche, rien ne fait obstacle à ce que les propositions portant sur les finances locales et sur la clarification des compétences reçoivent rapidement application.

Propos recueillis par Anne Pelcran et Hélène Béranger

Composition du Comité (D. n° 2008-1078, 22 oct. 2008 : JO 24 oct. 2008, p. 16202)

Édouard Balladur, ancien Premier ministre, ancien député, président ;

Daniel Canepa, préfet de Paris et de la région Ile-de-France ;

Jean-Claude Casanova, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politique ;

Jacques Julliard, historien ;

Gérard Longuet, ancien ministre, sénateur ;

Elisabeth Lulin, inspectrice des finances, directrice générale de Paradigmes ;

Pierre Mauroy, ancien ministre, député ;

Dominique Perben, ancien ministre, député ;

Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État ;

André Vallini, député ;

Michel Verpeaux, professeur de droit public à l'université Paris-I (Panthéon-Sorbonne) ;

Edward Jossa, directeur général des collectivités locales ;

Philippe Josse, Directeur du budget ;

Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale ;

Hugues Hourdin, conseiller d'État, rapporteur général du comité.