



Projet de Programme de Gouvernement de la France

L'efficacité des Territoires

Organisation du Territoire

Proposition de Olivier BILLION

Les 7 conditions d'une imaginable réforme territoriale réussie

Quelles conditions faudrait-il réunir, pour qu'une imaginable fédéralisation interne de la France attribuant plus de compétences aux territorialités et conservant à l'Etat central et à l'UE leurs attributions légitimes, puisse fonctionner durablement efficacement et harmonieusement ?

Questionné, l'IA Copilot gratuit le 6-12-2024, m'a énuméré après quelques secondes point par point, les 7 conditions ci-dessous :

En quelques minutes de travail 100% humain, j'ai reclassé à ma façon les 7 conditions proposées, puis rédigé une conclusion

1- Objectifs Communs:

Partager des objectifs et des visions communes pour que toutes les parties travaillent vers un même but.

2- Collaboration et Coopération:

Favoriser une culture de coopération où les entités travaillent ensemble pour résoudre des problèmes et atteindre des objectifs communs.

3- Soutien Mutuel:

Offrir un soutien mutuel, que ce soit en partageant des ressources, des connaissances ou des expériences pour renforcer l'ensemble de la fédération.

4- Autonomie et Respect des Rôles:

Permettre à chaque entité d'agir de manière autonome dans les limites de ses responsabilités tout en respectant les rôles et les décisions de la fédération.

5- Communication Claire:

Assurer une communication ouverte, honnête et régulière pour éviter les malentendus et résoudre les problèmes rapidement.

6- Gestion des Conflits:

Mettre en place des mécanismes efficaces pour gérer et résoudre les conflits de manière apaisée et constructive.

7- Flexibilité et Adaptabilité:

Être prêt à s'adapter aux changements et à trouver des solutions innovantes aux défis qui se présentent.

Selon moi, ces 7 conditions sont indispensables tout au long de l'histoire de la nouvelle organisation (fédération ?) : avant, pendant la mise en place, et après d'une manière durable et définitive.

L'organisation ne saurait faillir que suite à un mauvais respect de l'une de ces 7 conditions requises de bon fonctionnement.

Concernant une souhaitable "fédéralisation interne" de la France, voire même une simple "régionalisation réussie" (peut être plus facilement réalisable), il serait très intéressant de développer plus en détail les conditions d'obtention.

Pour info, olivier billion, olivier.billion@gmail.com, 06 89 33 89 74

Constitution 5^e Rep – Modifier le Titre XII (Territorialités) ?

-I- Considérations

Une très profonde réforme de la France serait souhaitable, pour, à défaut de éventuellement la "fédéraliser" officiellement, au minimum la réorganiser quant à son découpage territorial et ses fonctionnements politique et administratif public.

La France actuelle est très centralisée, l'État central exerçant un contrôle à priori et à posteriori étroit et coûteux sur ses collectivités territoriales (5 étages territoriaux au total, contre 3 seulement en Suisse et en Allemagne) : en France, de très multiples normes juridiques et réglementaires tatillonnes, et une dépendance complète des territorialités par rapport au niveau national.

Rapprocher la France d'un fonctionnement plus clair et plus simple inspiré de la subsidiarité, serait donc souhaitable.

Il faudrait pour cela que, dans la seule limite des règles nationales véritablement nécessaires, les territorialités disposent de plus de libertés ainsi que de finances locales discrétionnaires, afin de pouvoir exercer efficacement les missions qui leur sont réclamées par leurs électeurs ...

Sauf hypothétique bouleversement complet de la vie du pays, la réforme proposée ne pourra prendre place que par des modifications suffisamment discrètes et modestes pour ne pas effrayer politiques, administratifs, médias et peuple du pays. Ajouter des considérations et des revendications autres, rendrait les chances de réussite de ce projet encore plus incertaines.

A la toute première question : "la constitution de la Vème république permet-elle les réformes souhaitées ?", le présent document prétend que "oui", mais, si possible avec de souhaitables modifications de son Titre XII "Des Collectivités Territoriales".

La République Française ne pourra redevenir un État stratège efficace, que si l'on affirme clairement que ses territorialités doivent gérer tout ce qui les concerne en liberté et avec des moyens propres adéquats. La tutelle étatique doit être ferme mais légère.

Selon les principes de subsidiarité et de proportionnalité souhaitables, les institutions et les populations locales ne devraient être tenues de respecter que les lois et les normes nationales reconnues démocratiquement comme justifiées et indispensables.

Il faudrait donc réunir un consensus suffisant autour d'un projet simple, naturel et qui apparaisse souhaitable. Personne ne bloquerait la réforme.

Pour cela : identifier, dénombrer et outrepasser par des textes clairs les points bloquants, lesquels sont vraisemblablement en nombre limité.

Allégeons les textes interminables, et supprimons de nombreuses normes contraignantes inutiles ...

Nos textes doivent affirmer clairement les principes généraux et les seules interdictions légales indispensables.

Les articles du "Code général des Collectivités territoriales" (1119 pages chez droit.org) nécessitent donc un sérieux "toiletage" simplificateur, pour y renforcer les principes de liberté, de responsabilité, de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que le rôle primordial des territorialités. Là n'est pas cependant l'objet du présent document ...

Par contre, peut-être serait-il souhaitable et possible que le Titre XII de la Constitution, "Des Collectivités Territoriales", affirme plus clairement les principes exposés ci dessus ...

Sans prétendre rédiger un éventuel nouveau texte de Titre XII, nous vous proposons donc ci après de manière exploratoire et approximative, des formules qui pourraient éventuellement y être utilisées ou évoquées.

Bonne lecture à vous.

-2- Vers un nouveau texte constitutionnel ??

La démarche proposée ci dessus pourrait par exemple nous amener à la rédaction exploratoire ci dessous.

(nous inspirant des textes fondamentaux suisse et allemands, les hypothétiques articles 72 à 75 que nous avons rédigés ont chacun un titre, et leurs paragraphes sont numérotés à partir de 1, avec si c'était le cas des subdivisions du type a b c etc...)

Constitution Titre I - Généralités

Article 1

1- La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances **selon le principe de laïcité**. Son organisation est décentralisée.

2- La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Titre XII – Des "Territorialités"

Article 72 - La République et les Territorialités

1- Dans tous ses territoires, la République française protège la liberté et les droits de ses populations.

2- Elle cherche à garantir la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays, ainsi que l'égalité des chances entre ses citoyens.

3- Indivisible, elle rassemble sur les plans politique et administratif ses citoyens dans une organisation décentralisée qui garantit la libre administration et l'autonomie financière de ses composantes territoriales selon les principes de Subsidiarité et de Proportionnalité.

4- Le territoire de la République française est composé sur les plans géographique politique et administratif, de l'ensemble de ses Communautés territoriales, désormais appelées "Territorialités".

Article 72-1 - Les Territorialités

1- Les Territorialités sont des entités territoriales géographiques définies précisément par leurs frontières, qui les distinguent de manière précise de leurs voisines, des autres Territorialités, comme de la République elle même.

2- Toute modification du nombre des Territorialités ou de leur statut, ainsi que toute modification du territoire d'une Territorialité, est soumise à l'approbation de la Territorialité concernée et à celle de son corps électoral.

3- Les rectifications de frontières des Territorialités se font par des conventions légales entre les Territorialités concernées, et nécessitent l'approbation du Sénat.

4- La langue officielle des Territorialités et des territoires français est le français. D'autres langues et idiomes peuvent être utilisés et pratiqués librement à condition de ne pas porter atteinte à la bonne utilisation du français à titre de langue nationale officielle unique.

5- Afin respecter les habitudes et les coutumes locales tout en garantissant la cohérence générale de la structure administrative de la République, certains termes officiels légaux de la République, peuvent être complétés ou remplacés par un synonyme unique issu des traditions locales. Les lois organiques précisent ces synonymies cas par cas.

6- Par défaut, le droit national s'applique à toutes les Territorialités et à leurs habitants. Des lois organiques validées par le Sénat et approuvées par l'assemblée, peuvent toutefois transformer une réglementation nationale en réglementation territoriale pour une ou plusieurs Territorialités dûment précisées, à titre exploratoire, ou pour une durée qui peut être limitée.

7- En vue de les adapter au contexte et aux besoins locaux, certaines législations et règles nationales peuvent être modifiées ou supprimées par certaines ou par toutes les Territorialités. Un accord du Sénat après validation par les Territorialités concernées est nécessaire. Les législations modifiées deviennent des réglementations territoriales à valeur contraignante purement locale.

Le préfet en charge reçoit les demandes, lesquelles nécessitent son accord pour être transmises aux assemblées de la République pour étude. Sauf exceptions justifiées et selon urgences, les demandes communes à plusieurs ou à un nombre de Territorialités sont étudiées en priorité.

Article 72-2 - Les rapports entre le national et les Territorialités

1- Selon le principe de Subsidiarité, les Territorialités sont souveraines tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution de la France et par ses engagements internationaux.

La République garantit l'autonomie des Territorialités afin qu'elles puissent librement organiser les compétences et gérer les sources de financement qui sont nécessaires à leur communauté territoriale. Elle garantit l'ordre constitutionnel général. Elle collabore aux projets d'intérêt commun.

2- Les Territorialités peuvent se doter de réglementations générales, qui doivent avoir été acceptées par leur population et doivent pouvoir être révisées si la majorité de leur corps électoral le demande. Ces réglementations doivent respecter le droit national, La République peut décider de les garantir.

3- Les Territorialités disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences, et peuvent émettre des "règlements", appelés "lois territoriales", ou "lois" si une loi organique l'autorise.

4- La République et ses Territorialités collaborent et se doivent respect et assistance. Elles s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches respectives. Elles s'accordent réciproquement entraide administrative et entraide judiciaire. Les différends éventuels sont autant que possible réglés par la négociation ou par la médiation. Elles prennent des mesures qui tiennent compte de la conjoncture et de la diversité des situations des besoins et des possibilités. Elles s'informent réciproquement en temps utile et de manière détaillée pour coordonner au mieux leurs intérêts.

5- L'échelon national et les Territorialités se concertent pour les prises des décisions nationales, notamment au sein du Sénat de la République et selon ses modalités.

6- Les décisions susceptibles de porter atteinte aux prérogatives d'une ou plusieurs Territorialités, ne peuvent être prises que après approbation du Sénat.

7- Dans les Territorialités de la République, le Préfet et ses services représentent l'État. Ils ont la charge de veiller aux intérêts nationaux et au contrôle du respect des lois nationales.

8- La République intervient si l'ordre est troublé ou menacé dans un Territorialité, nécessitant un recours à son intervention.

9- En plus de leurs activités propres et conformément à la Constitution de la République et à ses lois et règlements, dans le respect garanti de leur autonomie, les Territorialités mettent en œuvre les obligations résultant du droit national.

10- Pour réaliser des tâches d'intérêt régional, avec ou sans participation de l'État, elles peuvent mettre en place des programmes, conclure entre elles des conventions et créer des organisations et des institutions communes.

De telles conventions ou organisations ne doivent être contraires ni au droit ni aux intérêts de la France ni à ceux des autres Territorialités. Les projets comme les conventions établies doivent faire l'objet en temps utile d'une information appropriée.

11- Sur demande d'une ou plusieurs Territorialités, l'État central peut donner force obligatoire à des conventions, programmes ou organisations dont le domaine d'activité, l'intérêt, ou les besoins en moyens, dépassent cette seule ou ces Collectivités.

Les lois organiques précisent les domaines et les conditions qui régissent de telles législations de portée nationale.

Article 72-3 - Les différentes sortes de Territorialités

1- Les Territorialités de la République française sont les "Communalités", les "Régionalités" et les Collectivités à "statut particulier". Sans devenir des Territorialités constitutionnelles, les anciennes collectivités territoriales gardent leurs frontières.

2- Sauf dans les cas prévus par une ou des lois organiques, aucune Territorialité ne peut exercer de tutelle sur une autre.

3- Les "Communalités" sont sauf exception, les entités territoriales responsables du territoire des actuelles Communes et de leurs Communautés de regroupement ou EPCs (Communautés de communes, d'agglomérations, urbaines, et métropoles).

4- Les "Régionalités" sont sauf exception, les entités territoriales responsables du territoire des actuels Départements et de la Région qui les inclue.

5- Les Communalités (Communes et Communautés de regroupement) comme les Régionalités (Départements et Régions), doivent actionner à la fois la petite et la grande zone territoriale qui les composent. Il faut que leurs élus, leurs dirigeants et leurs équipes soient suffisamment souples et polyvalentes pour ne rien négliger et pour porter attention à tous les habitants et les items qui doivent être traités. Les lois organiques déterminent les principes de fonctionnement.

6- le statut et le fonctionnement des Collectivités à statut particulier est défini et précisé cas par cas par des lois organiques spécifiques.

7- Les territoires qui ne correspondent pas précisément à l'une des catégories 3 et 4 ci dessus, peuvent être désignés par une loi organique réclamant l'accord du Sénat, comme étant assimilés soit à une "Communalité" soit à une "Régionalité" soit à une "Territorialité à statut particulier".

Article 73 - La Démocratie des Territorialités

1- Dans le cadre des lois électorales nationales et de leurs déclinaisons territoriales, les conseils et les dirigeants des Territorialités sont élus par des systèmes de suffrage universel. Des lois organiques y pourvoient.

2- Conseils et dirigeants sont tenus responsables collectivement et individuellement du mandat de gestion qui leur est confié.

3- Selon les termes de la loi nationale et des ses éventuelles dérogations, les électeurs de chaque Territorialité peuvent par l'exercice d'une pétition légale, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité toute question relevant de sa compétence.

4- Dans les mêmes conditions, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une Territorialité peuvent être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs de cette collectivité.

Article 74 - Les Finances des Territorialités

1- A l'exception des domaines régaliens et des autres questions prises en charge légitimement par les institutions centrales compte tenu de leur importance nationale ou supranationale, les Territorialités sont responsables de la gestion de l'essentiel des questions relatives à leurs habitants et à leurs territoires.

Il est donc légitime qu'elles décident librement des impôts et des taxes qu'elles lèvent pour financer leur fonctionnement, ce sous la responsabilité finale de leurs électeurs.

Une duplication des impôts et taxes nationaux à l'échelon territorial est interdite. Toutefois, les Territorialités peuvent bénéficier de ceux ci en décidant d'une assiette et d'un taux qui leur sont réservés, et ce dans des limites décidées au niveau national. Les exonérations nationales d'impôts et taxes s'imposent aux Territorialités. Les lois organiques déterminent les modalités.

2- Tout transfert de compétences entre l'État et les Territorialités s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des Territorialités est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

3- La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les Territorialités.

Article 75 - Les Territorialités, la Justice et les Pouvoirs réglementaires

1- Chaque étage territorial dispose des moyens réglementaires qui sont déterminés par les lois organiques.

2- Tous les litiges et conflits qui le nécessitent, les délits et les crimes sont traités par la Justice.

3- Les réglementations organiques précisent selon le principe de la subsidiarité, comment les compétences de la Justice sont exercées concurremment par des tribunaux administratifs et judiciaires des différents échelons territoriaux.

4- Les affaires qui le peuvent sont traitées à l'échelon de la Territorialité la plus apte à les traiter ou selon la domiciliation des parties.

5- En cas de conflit entre plusieurs échelons territoriaux, les préfets territoriaux et leurs services sont chargés de faire valoir le point de vue de l'État. Chaque territorialité s'organise pour faire défendre ce qu'elle estime être ses droits. Une juridiction spécialisée indépendante neutre statue en ce qui concerne les conflits dans la répartition des compétences entre niveaux territoriaux.

Merci pour votre lecture et pour vos réactions
olivier.billion@gmail.com 06 89 33 89 74

Résumé de l'étude 2017
Oser le pacte girondin, de Génération Libre

A l'occasion du 100^e congrès des maires de France de novembre 2017 et au vu de la promesse du récent Président Macron de réformer la fiscalité locale, Génération Libre, think tank de Gaspard Koenig, a publié une proposition de 36 pages très intéressante, intitulée «Oser le pacte girondin : pour une autonomie fiscale des collectivités territoriales».

Cette étude fait état de faits de l'époque de parution et de chiffres de 2016. Nous en résumons ci après les idées principales qui restent très intéressantes, mais sans avoir pris le temps d'actualiser les situations, les textes législatifs et les chiffres. Merci de nous en excuser.

État des lieux

Depuis 1981, les efforts de décentralisation entrepris pour réduire l'excessive centralisation de notre pays, ont comporté de nombreux transferts de compétences de l'État central aux collectivités territoriales. Mais ces transferts de compétences, très encadrés dans le détail, n'ont pas permis d'augmenter vraiment l'autonomie la liberté et la responsabilité des collectivités et des élus locaux. En effet, l'essentiel des recettes des collectivités est resté discrétionnaire entre les mains de l'État, ne permettant pas aux collectivités de choisir leurs actions et de devoir les justifier complètement auprès de leurs électeurs.

Ainsi cette décentralisation, entreprise dans le cadre d'une pesante centralisation administrative, n'a pas permis aux territoires de dynamiser la démocratie locale et de créer une ambiance qui rende électeurs et élus complètement libres dans le choix et de leurs projets et des moyens fiscaux qu'ils leur estiment adaptés. En fait, au delà de l'accumulation de normes étatiques contraignantes, il y a plutôt eu centralisation des ressources financières des collectivités.

Il conviendrait donc de cesser de triturer le CGCT (code général des collectivités territoriales). Il faudrait plutôt donner aux élus locaux une vraie maîtrise de leurs ressources et donc de leurs dépenses. Dans le cadre de leurs prérogatives légales et suite à l'élection, les collectivités devraient disposer d'une liberté financière et fiscale totale, si l'on veut les amener à une totale responsabilité, et ce jusqu'au risque assumé de faillite.

La décentralisation juridique déjà entreprise, complexe, ambiguë, timorée, insatisfaisante, doit donc être suivie d'une puissante décentralisation de responsabilisation des collectivités territoriales par leur libération financière.

Propositions

Génération Libre demande donc, que la décentralisation débouche sur une complète réforme fiscale qui permette à chaque collectivité de déterminer librement le niveau des recettes qui lui semblent nécessaires pour ce qu'elle propose de fournir à la population. Électeurs et élus seraient ainsi mis devant la responsabilité de leurs choix, ce qui rendrait possible localement, situation par situation, des économies et des services meilleurs.

Trois propositions donc (1977), dans le cadre de l'article 72-2 de la constitution, qui consacre l'autonomie financière des collectivités locales :

1- donner aux collectivités territoriales une liberté totale sur la fixation du taux des impôts qui leur sont autorisés (par exemple entreprises 1/3, particuliers 2/3 ?)

2- les laisser augmenter très fortement la fiscalité locale à condition que l'État central supprime à due concurrence ses propres taxations

3- le faire dans un premier temps sur le bloc communal, car les élus y sont plus représentatifs, et disposent déjà dans leurs recettes d'une plus grande proportion de recettes "discrétionnaires" (situation 2016).

La constitution établit l' "autonomie financière" des collectivités territoriales, mais l' "autonomie fiscale" n'est pas précisée et peut donc porter à débats. Les règles de détermination des recettes des collectivités locales, fiscales ou autres, sont extrêmement complexes. Nature des impôts, assiettes et taux sont déterminés à l'échelon national, avec parfois pour les taux un mini et un maxi fixés dans la loi.

Selon les chiffres de 2016,

- les recettes des collectivités territoriales ont été de 230 Md€, soit approximativement 10% du PIB et 20% des recettes et des dépenses publiques.
- concernant le bloc communal, pour des recettes/dépenses de fonctionnement de 197,0 Md€, dont 90,0 de subventions Étatiques ou autres, seulement 107,0 sont des ressources dites "libres", quoique encore très encadrées nationalement (nature, taux, assiettes...).

Il n'est pas pertinent de réglementer depuis Paris une extrême multiplicité de situations particulières (une circulaire de 72 pages détermine les règles de fixation du taux des impôts locaux). Dépendantes et sans autonomie, les collectivités passent leur temps à quémander des concours de l'État, et elles profitent parfois inutilement des plafonds de ressources qui leur sont autorisées pour des dépenses discutables. Pour vivifier la démocratie locale et responsabiliser vraiment élus et électeurs des collectivités territoriales, il faudrait donc alléger leurs contraintes juridiques, et de leur donner une autonomie fiscale complète, notamment sur la fixation du taux des impôts qu'elles prélèvent.

Il est souhaitable que la nature des impôts levés localement reste la même pour l'ensemble du territoire. Mais il faudrait que les taux des différents impôts qui pèsent sur les particuliers et les entreprises, puissent être déterminés librement à l'échelon local en fonction des situations, du choix des responsables, et de la demande des électeurs. Le risque de mauvais choix est possible, mais il doit être assumé : une répartition raisonnable du poids de la fiscalité entre entreprises et population et une égalité satisfaisante entre citoyens, résulteraient naturellement de cette liberté de choix.

Pour un fonctionnement efficace et économique, l'État garderait la responsabilité de la détermination de l'assiette des différents impôts, calculerait les feuilles d'imposition par application des taux décidés par les élus, et en collecterait le montant pour le reverser aux collectivités. Les assiettes étant partout les mêmes, toutes comparaisons sur les taux pratiqués et leur opportunité, seraient faciles et significatives pour les responsables et pour la population.

En 2016, le bloc communal a reçu 26 Md€ de dotations d'État, les départements 13 et les régions 7. Pour remplacer ces dotations nationales par des prélèvements locaux, il faudrait augmenter ces derniers de 56%, continuant à les faire peser approximativement à 2/3 sur les ménages et 1/3 sur les entreprises. Une telle augmentation fiscale ne serait acceptable que accompagnée d'une baisse du même montant des impositions nationales : impôt sur le revenu, sur les sociétés, TVA.

La démocratie et l'efficacité locales seraient clairement améliorées par une telle responsabilisation fiscale et financière des collectivités. Il serait en tout cas souhaitable que dans chaque collectivité, la relation entre impôts levés et services rendus devienne compréhensible (les mêmes impôts sont souvent partagés entre les communes départements et régions...).

Commencer cette complète autonomie financière des collectivités territoriales par les communes serait opportun, car le bloc communal offre les services de proximité les mieux identifiables par les habitants, le maire étant un élu souvent mieux connu et apprécié que les Présidents de départements et de régions.

Mais la libération financière des communautés supposerait une profonde refonte de la toute la fiscalité locale : nature des impôts prélevés, répartition de leur poids entre les différentes strates de collectivités, simplicité et efficacité fiscale technique.

Avantages et risques

Refusant de laisser les mains libres aux élus, l'État a voulu édicter des règles pour encadrer leur action. Depuis 1981, il a tenu à accompagner le transfert de nouvelles compétences aux collectivités par une juste compensation financière en leur faveur. Mais cela s'est traduit par un corpus normatif extrêmement complexe pour organiser les compétences locales. Une inflation de normes et des règles précises déterminent donc quelles doivent être les relations entre les uns et les autres, l'État conservant toujours la possibilité de juger à posteriori de la légalité ou non des décisions locales, ce qui tend à infantiliser les responsables.

Cette décentralisation de type juridique ou institutionnelle, a multiplié à l'excès des normes plus ou moins intelligibles, sans effet positif sur la gestion locale ni sur la vie économique. Pourtant, entre 2014 à 2016, alors que les dotations ont baissé de 10 Md€, les administrations publiques locales ont amélioré leur solde budgétaire. Le nombre de mairies est aussi passé progressivement sous le seuil traditionnel des 36 000, ce qui montre l'efficacité des incitations financières proposées pour la fusion des communes.

Quels seraient donc les risques et les conséquences d'une décentralisation qui reposerait sur une liberté financière et fiscale totale des collectivités, avec disparition (quasi totale) des dotations de l'État ?

1- Au risque de tentatives de surtaxations de la part des collectivités, il faut ajouter celui d'un État qui ne réduirait pas pas à due concurrence sa propre fiscalité.

2- Un reliquat de péréquation entre territoires pourrait rester nécessaire pour éviter des inégalités excessives, même si il faut veiller plus à une égalité raisonnable entre les individus que entre les territoires. Un zeste de péréquation horizontale naturelle entre collectivités pourrait d'ailleurs subsister.

3- Aujourd'hui, les collectivités territoriales ne peuvent pas faire faillite. En cas de perte de contrôle financier d'une collectivité (emprunts toxiques...), l'État prend les commandes et se substitue à elle. La totale liberté financière laissée à une collectivités entre les mains de ses électeurs et de ses élus, pourrait possiblement amener à la faillite. Il faudra préciser le cadre d'une possible telle situation, pour limiter ce risque, et prévoir, après audits et éventuels processus judiciaires, des sanctions très sévères contre les élus responsables (sanctions financières, inéligibilité ...).

4- Malheureusement, le PLF 2018 a prévu d'aller complètement à rebours de l'autonomie fiscale et financière totale des collectivités que nous proposons :

- un impôt d'État qui finance les collectivités (transfert de TVA aux régions)
- l'État qui se substitue au contribuable local (suppression de la taxe d'habitation pour les communes)

Conclusion

L'instauration d'une concurrence fiscale complète entre collectivités pour financer les dépenses, amènerait vraisemblablement électeurs et élus à utiliser la liberté d'organisation offerte de manière responsable, pour mettre en place des modes de gestion plus divers, mais plus efficaces. La concurrence entre territoires devenue ainsi plus visible et plus compréhensible, serait une incitation pour tous à faire mieux. Revitaliser la démocratie à l'échelon local, plus perceptible aux citoyens, serait bon aussi pour la vie démocratique générale.

Chercher à responsabiliser les acteurs locaux par une plus grande liberté financière serait donc la bonne solution. Plutôt que d'agir par le droit et de subtiles architectures institutionnelles, il est temps de passer à une libération bien concrète des territorialités, celle du financement.

Vers une démocratie locale, plus vivante et plus efficace ...

Vers un nouveau code des collectivités territoriales France
inspiré de la constitution suisse

(OB - 2025-04-12)

Possibilité d'une décentralisation de type fédéral de la France

Une puissante « décentralisation de type fédéral » de la France, sans à elle seule résoudre tous les problèmes du pays, pourrait contribuer à une très sensible amélioration de sa situation et de celle de ses habitants.

Il est possible de rêver que les aléas de l'histoire nous apportent une 6^e Constitution nationale meilleure et très clairement fédéraliste, et que par suite, le pays se mette à fonctionner mieux (??).

Une autre approche serait d'arriver à décider les décideurs véritables de modifier dans l'existant seulement les quelques réglages qui bloquent le système et l'empêchent depuis des années de progresser ...

Nous tentons ci après d'imaginer une telle approche.

Après des années de service chahutées et approximatives, la Constitution française de la 6^e République est actuellement à bon titre, très critiquée voire contestée.

Notre régime en théorie semi-présidentiel, est devenu progressivement de plus en plus dépendant du seul « omni-Président élu pour cinq ans au suffrage universel direct ». Dont acte, même si depuis la saugrenue dissolution de l'assemblée nationale de l'été 2025, le Parlement a repris de l'importance et commence même à réapprendre à travailler.

Peut-être donc, ne pas « jeter le bébé avec l'eau du bain » (?)

Des mesures améliorantes pourraient être envisagées : un glissement du mode électoral des députés vers la proportionnelle - retour au septennat présidentiel pour séparer mieux Présidence (Président) et Gouvernance (Parlement) - limitation du pouvoir trop général de nomination par le Président, etc...

Surtout peut-être, une sensible « fédéralisation interne » du pays, qui limiterait son uniformité forcée improductive actuelle, donnerait plus de responsabilités aux décideurs locaux, et ramènerait à ce qui est vraiment nécessaire les pouvoirs excessifs de l'omni-président » et d'un parlement national qui en fait beaucoup trop.

« Qui trop embrasse, mal étirent » ...

Ok donc, pour ne pas tenter de brutaliser inutilement la Constitution de la 6^e République, d'essayer d'obtenir quelque chose, en réinventant complètement le Code Général des Collectivités territoriales, qui semble être devenu assez abominable.

Après des dizaines de « décentralisations » timides et approximatives, ce code regorge d'articles qui accumulent les obligations et interdictions de détail, en l'absence de toute philosophie d'ensemble, sauf celle disant que tout est codifié et dépend in fine de Paris.

Des mesures accumulées au cours du temps et plus récemment, laissent cependant penser que l'on peut s'appuyer sur certains éléments de l'existant pour mettre en place la « fédéralisation interne » souhaitée.

Il faut partir de ce qui existe, c'est à dire du « mille feuille territorial actuel » et le faire évoluer.

Le pays, « décentralisé » selon sa constitution, dispose de ses nombreuses « collectivités territoriales », toutes équipées d'une équipe d'élus, d'une gouvernance, et d'une administration opérationnelle.

La plupart de ces élus et de leurs fonctionnaires souhaite faire plus et mieux, demande que Paris leur lâche un peu la bride et les autorise à obtenir et dépenser plus d'argent.

L'existant n'est pas parfait, mais la mécanique fédérale se mettrait en marche naturellement si l'État, avec ou sans nouvelle constitution, acceptait de bouger.

Mais devant la peur de tous, il faut indiquer clairement aux décideurs locaux et nationaux susceptibles de convaincre ou décider, quels sont les seuls quelques engrenages de la machine qui doivent être changés.

Ne pas accepter de partir de l'existant tel qu'il est ne serait pas réaliste.

La comparaison avec des exemples fédéralistes étrangers doit nous inspirer : Suisse, Allemagne, Union européenne en cours de création, etc...

Le mot « fédéral » toutefois, ne doit être utilisé que prudemment : avec ceux qu'il convainc et pas trop avec ceux qu'il effraye.

Plus discrète sera la révolution fédérale entreprise, plus elle sera facilement acceptée, dans le meilleur des cas même dans l'indifférence et dans la poursuite des habitudes de chacun.

*La Suisse fédérale a deux échelons territoriaux : les communes et les cantons.
La France plus grande, comporte quatre échelons territoriaux en plus du national: communes, communautés de communes petites ou grandes (EPCIs à fiscalité propre), départements, régions.
Chaque échelon à ce jour a ses élus, ses dirigeants et ses services administratifs et opérationnels.*

*Les communes françaises comme les EPCIs qui les réunissent, sont de tailles très diverses.
Depuis les fusions opérées en 2015, et dans leur diversité, les 18 régions Françaises vont de 12 millions d'habitants (Île de France) à 320 000 (Mayotte).*

Auvergne Rhône-Alpes, AURA, avec 8,1 million d'habitants, est à lui seul presque de la taille de la Suisse, et plus peuplé que le Danemark.

C'est une région qui, à l'échelon international, géographiquement, économiquement et culturellement, mérite une gestion pertinente, et qui devrait peser du poids et du dynamisme de ses habitants.

Mais c'est une région variée qui regroupe 12 départements (deux fois plus gros que des Cantons Suisses ?) et 4027 communes, parfois très petites, regroupées par 10 ou 20 dans des EPCIs (communautés de communes) pour une grande part de leur gestion.

Il ne semble pas réaliste sans risquer beaucoup de désordre, de vouloir quitter le mille feuille actuel surveillé par Paris, pour une fédération de quatre étages d'entités territoriales libres.

Mais quelques mesures fortes permettraient peut-être à partir de l'existant, de simplifier de manière définitive l'organisation territoriale du pays en conservant l'essentiel des avantages et des habitudes des quatre échelons territoriaux existant à ce jour.

Imparfaite au départ, la nouvelle organisation pourrait ensuite évoluer de manière naturelle vers une plus grande autonomie, liberté et puissance des territorialités ainsi réorganisées par rapport à l'échelon national.

La proposition d'organisation territoriale

Notre proposition de réforme consisterait à retenir une organisation du pays avec deux étages de collectivités territoriales seulement qui soient connus de la République centrale, en fusionnant deux par deux de manière souple certains des étages existant.

Les deux paires de collectivités territoriales fusionnées (Communauté/Communes et Région/Départements), fonctionneraient ensuite sur une base simili fédérale interne souple qui demande à être définie.

Leurs élus devront représenter les nouveaux territoires fusionnés dans leur diversité, et les administrations retenues gérer à la fois les questions générales et les problèmes locaux.

Les modes électoraux actuels doivent donc être adaptés et redéfinis pour permettre cette organisation.

Les responsables élus pourront ensuite organiser librement le fonctionnement des nouveaux territoires en tenant compte de toutes les diversités de situations et d'aspirations.

1- l'étage « communal » réunirait comme aujourd'hui dans leur gestion, les communes et leurs « Communautés de regroupement » (EPCIs).

Mais la représentation serait transférée au niveau des EPCIs en ce qui concerne les rapports fédéraux avec l'État central et les autres collectivités territoriales.

Quelque soient les situations et les besoins locaux, Communes et Communautés ont toutes deux leur utilité et elles fonctionnent déjà ensemble d'une manière approximativement satisfaisante, même si les questions électorales portent toujours à débat.

Le besoin de ces territoires serait en fait d'avoir plus de liberté et de moyens financiers, plus de pouvoir d'action et de compétences, et une tutelle étatique plus légère.

N'entrons donc pas dans les détails, mais laissons après réforme, évoluer librement afin que les acteurs locaux se débrouillent et puissent faire fonctionner au mieux.

NB : la France compte les communautés suivantes : Paris, Lyon, Marseille, 14 communautés urbaines, 222 communautés d'agglomérations, 1 903 communautés de communes, 4 syndicats d'agglomération nouvelle et quelques communes isolées).

2- l'étage régional réunirait les régions et leurs départements inclus.

L'objectif visé par la réforme générale est de donner aux territoires plus de pouvoirs et moins de contraintes nationales, ainsi que de les libérer financièrement ...

Régions et départements représentent à une échelle différente une réalité territoriale pertinente, qu'elle soit historique ou potentiellement d'avenir (comparaison possible avec des pays européens de taille moyenne et des cantons suisses ...).

Depuis les fusions de régions de 2015, les nouvelles régions correspondent presque à certains petits pays européens indépendants. Leur existence peut se justifier pour le futur en tant qu'unités territoriales de gestion et que collectivités humaines représentatives à l'échelon international.

Certains voudraient revenir aux régions antérieures, mais aller contre l'histoire ne serait pas productif.

Nous proposons donc que la région représente l'ensemble des deux entités fusionnées dans ses relations avec l'État central et les autres collectivités territoriales du pays.

Aujourd'hui existent aux deux niveaux, des élus, des dirigeants, et des administrations opérationnelles.

Concernant le couple fusionné, il faudrait d'une manière relativement souple informelle et évolutive, arriver à « fédéraliser » ensemble les deux collectivités l'une par rapport à l'autre, seule la région étant reconnue comme interlocutrice officielle par la République.

Les frontières départementales et régionales ne seraient pas modifiées, mais la réforme décentralisatrice reverrait complètement les compétences, les finances et l'organisation de ces territoires.

*** Pour cela, un système électoral nouveau devrait mettre en place des élus provenant à la fois des départements et de la région, lesquels pourraient siéger et s'intéresser selon les besoins aux différents problèmes à traiter, avec des chambres des comités ou des sessions dont la nature doit être précisée au lancement du projet.*

Plusieurs tentatives en ce sens ont été tentées dans le passé sans politiquement pouvoir aboutir (voir la notion de « Conseiller territorial » proposée par Nicolas Sarkozy puis retoquée).

Cette fois, il faut préparer mieux et convaincre, car à défaut, la France ne pourrait jamais se débarrasser ni de sa centralisation ni de son « mille feuille territorial ».

La réforme permettrait de conserver le meilleur de l'existant des quatre étages fusionnés, mais en ne conservant que deux niveaux d'équipes d'élus décideurs et d'organisations territoriales de statut national.

Les collectivités « communales » et « régionales » ainsi réorganisées recevraient dans un Code des Collectivités territoriales rénové un statut de type fédéral qui préciserait clairement leurs droits et obligations par rapport à l'État central.

A l'intérieur de chacun des deux blocs, et sous réserve d'une définition claire de leur rapport à l'État et aux autres collectivités, la situation serait laissée relativement souple et évolutive.

Une sorte de fédéralisme interne pragmatique se mettrait ainsi en place progressivement entre régions et départements inclus et entre EPCIs et leurs communes internes.

Selon les conditions besoins et objectifs de chacun, les solutions pourraient ainsi ne pas être forcément les mêmes partout, et seules les contraintes de la règle d'organisation nationale maintiendraient à terme la cohésion générale de la nation française.

Vers une proposition détaillée réalisable

Pour mettre en place une telle solution en partant des règles et des habitudes actuelles, il est indispensable de prendre la peine de décrire très précisément quelles règles actuelles doivent être modifiées ou supprimées.

- 1- proposer par exemple, quelques modifications minimales de la Constitution*
- 2- décider quelles compétences et finances doivent être transférées à terme de l'État central aux territoires*
- 3- définir le statut notamment électoral et interne des nouvelles « Régions » et « Communautés locales »*
- 4- réécrire le Code Général des Collectivités territoriales, avec moins de détails et plus de souplesse*
- 5- savoir expliquer simplement quelles sont les peu nombreuses mesures simples qui doivent être adoptées.*

Doivent préalablement être étudié en détail, et rédigés proprement :

- 1- Code des collectivités territoriales : dispositions générales de type fédéralistes*
- 2- rapprochement régions et départements : loi électorale et organisation interne*
- 3- rapprochement communes et EPCIs : loi électorale et organisation interne*
- 4- Code des collectivités territoriales : dispositions fiscales et compétences de chacun (exclusives, partagées, d'appoint ... éducatives, judiciaires ... etc...)*

Dès ce travail effectué, rédiger une synthèse « vendable » à présenter à tous les potentiels influenceurs et décideurs du pays.

*dans l'attente de vos réactions,
merci pour votre lecture*

*olivier.billion@gmail.com
06 89 33 89 74*

Projet de nouveau code des collectivités territoriales France inspiré de la constitution suisse

(selon Olivier Billion, 2025-0412)

La constitution actuelle de la 5^e république ne demande vraisemblablement que de très légères modifications pour permettre une efficace décentralisation interne de type fédéral de la France

Par contre, le Code des Collectivités territoriales nécessiterait d'être très profondément modifié, allégé et simplifié

Ci dessous quelques propositions de textes pouvant servir à cet effet, inspirés de la constitution suisse

Titre 1 - Généralités

Art. 1 *(Selon Art. 2 de la Constitution suisse)*

La République française protège la liberté et les droits de sa population.

Elle cherche à garantir la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays, ainsi que l'égalité des chances entre ses citoyens.

Indivisible, elle rassemble sur les plans politique et administratif ses citoyens dans une organisation décentralisée.

Art. 2 *(nouvel article)*

Citoyens de la République française, les Français sont (sauf exceptions) aussi des citoyens libres de une ou deux de ses « Collectivités territoriales » internes :

- les Collectivités territoriales « communales »,

- et les Communautés territoriales « régionales », qui réunissent des collectivités de type communal situées dans leur territoire.

À ces deux échelons territoriaux et dans le respect de la Constitution de la République française, les Collectivités territoriales administrent librement les questions qu'elles sont de par leur proximité avec leurs citoyens propres les plus aptes à gérer.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité servent à hiérarchiser entre les échelons communal, régional et national, les domaines d'action et les compétences qui sont les plus naturels et les plus souhaitables à chacun.

Les dirigeants des Collectivités territoriales sont élus par des systèmes de suffrage universel.

Ils sont tenus responsables collectivement et individuellement du mandat de gestion qui leur est confié.

Art. 3 *(Selon Art. 4)*

La langue officielle des collectivités territoriales françaises est le français. D'autres langues et idiomes peuvent être utilisés et pratiqués librement à condition de ne pas porter atteinte à la bonne utilisation du français à titre de langue nationale officielle unique.

Art.4 *(Article nouveau)*

Le territoire de la République française est subdivisé géographiquement, politiquement et administrativement en deux niveaux de Collectivités territoriales, appelés niveau régional (les Régions) et niveau communal (les Communes).

Art.5 *(Selon Art. 51)*

Les collectivités territoriales, régionales comme communales, sont des entités territoriales géographiques administratives et politiques définies précisément par leurs frontières.

Celles-ci les distinguent de manière précise de leurs voisines et des communautés territoriales intérieures ou extérieures.

Chaque Collectivité territoriale peut se doter d'une constitution démocratique, qui doit avoir été acceptée par sa population et doit pouvoir être révisée si la majorité de son corps électoral le demande.

Les constitutions des Collectivité territoriales doivent respecter le droit national, et sont garanties par la République.

Art.6 *(Selon Art. 44, Art. 45)*

La République Française et ses collectivités territoriales collaborent et se doivent respect et assistance.

Elles s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches respectives.

Elles s'accordent réciproquement entraide administrative et entraide judiciaire.

Les différends éventuels sont autant que possible réglés par la négociation ou par la médiation.

L'échelon national et les Collectivités territoriales se concertent pour les prises des décisions nationales.

Elles s'informent réciproquement en temps utile et de manière détaillée pour coordonner au mieux leurs intérêts.

Art.7 *(Selon Art. 53)*

La République protège l'existence et le statut des Collectivités territoriales ainsi que leur territoire.

Toute modification du nombre des Collectivités territoriales ou de leur statut est soumise à l'approbation des Collectivités territoriales concernés et à celle de leurs corps électoraux.

Toute modification du territoire d'un Collectivité territoriale est soumise à l'approbation de la Collectivité territoriale concernée et à celle de son corps électoral.

Les rectifications de frontières des Collectivités territoriales se font par convention entre les Collectivités territoriales concernées.

Ces modifications sont ensuite soumises à l'approbation du Parlement national et au visa du Président de la République.

Art.8 (Selon Art. 3, Art. 47, Art. 50, Art. 52)

La République française garantit l'ordre constitutionnel ainsi que l'autonomie des Collectivités territoriales, qui sont souveraines tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution de la France et ses engagements internationaux.

Elle laisse les Collectivités territoriales organiser librement leurs compétences et gérer les sources de financement qui leur sont nécessaires.

Visant la prospérité commune, la cohésion, la diversité culturelle et l'égalité de chances entre tous, la République prend des mesures qui tiennent compte de la conjoncture et de la diversité des situations et des besoins des Collectivités territoriales.

Elle prend en considération la situation particulière des agglomérations, des villes et villages, des zones rurales, particulièrement en ce qui concerne les régions limitrophes, insulaires, maritimes ou de montagne.

Elle intervient si l'ordre est troublé ou menacé dans un Collectivité territoriale, nécessitant un recours à son intervention.

Art.9 (Selon Art. 46)

En plus de leurs activités propres et conformément à la Constitution de la République et à ses lois et règlements, dans le respect garanti de leur autonomie, les Collectivités territoriales mettent en œuvre les obligations résultant du droit national.

Art.10 (Selon Art. 48)

Pour réaliser des tâches d'intérêt régional, avec ou sans participation de l'État, elles peuvent mettre en place des programmes, conclure entre elles des conventions et créer des organisations et des institutions communes.

De telles conventions ou organisations ne doivent être contraires ni au droit ni aux intérêts de la France ni à ceux des autres Collectivités territoriales.

Les projets comme les conventions établies doivent faire l'objet en temps utile d'une information appropriée.

Art.11 (Selon Art. 48a12)

Sur demande d'une ou plusieurs Collectivités territoriales, l'État central peut donner force obligatoire à des conventions, programmes ou organisations dont le domaine d'activité, l'intérêt, ou les besoins en moyens, dépassent cette seule ou ces Collectivités.

En particulier, les domaines suivants peuvent être concernés par de telles obligations :

- a. exécution des peines et des mesures;
- b. instruction publique
- c. hautes écoles
- d. institutions culturelles dépassant en intérêt une seule collectivité territoriale
- e. gestion des déchets;
- f. épuration des eaux usées;
- g. transports
- h. médecine de pointe et établissements médicaux spécialisés;
- i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Titre 2 – Nature et fonctionnement des Collectivités territoriales

à peaufiner attentivement par rapport aux objectifs suivis à court et long terme

définition des territoires, caractéristiques en place ou à modifier,
libertés d'évolution autorisées ou non,
systèmes électoraux et administratifs, finances, fiscalité, etc...

- 1- niveau Régions/Départements
- 2- niveau Communes/Collectivités locales (EPCI à fiscalité propre)

Titre 3 – Répartition des compétences

Titre 4 – Finances

Titre 5 – Justice

etc...

Quelle taille pour les collectivités territoriales ?

Une comparaison entre les modes de fonctionnement territoriaux de la France et ceux de la Suisse et de l'Allemagne, permettrait-elle des observations intéressantes (?)

Communes des trois pays, cantons suisses, départements et Régions françaises, Länder allemands sont de tailles géographiques et de populations très différentes

Au sein de chaque catégorie, les tailles de ces collectivités peuvent de plus varier de 1 à 10 entre les plus grandes et les plus petites de même appellation.

Malgré l'aspect théorique des possibles calculs réalisables, nous vous proposons le tableau comparatif ci-dessous, qui estime la taille moyenne de ces différentes territorialités, par division entre la population totale du pays et le nombre de ses collectivités de chaque type. *(en considérant que la France comporte l'équivalent de 14 régions : 13 régions métropolitaines + 1 seule région ultramarine hypothétique).*

<u>Taille moyenne des Collectivités territoriales</u>	<u>France (unitaire et décentralisée)</u>	<u>Confédération Suisse (fédérale)</u>	<u>Allemagne (fédérale)</u>
Population	68 000 000 hab	9 000 000 hab	84 000 000 hab
Communes	1 940 hab (35 000 communes)	4 220 hab (2 130 communes)	7 120 hab (11 800 communes)
EPCIs et autres (de communautés de communes, à métropoles ...)	31 780 hab (2 140 territorialités)	Communautés de communes	Communautés de communes et organismes communs ...
Idem, hors métropoles Paris Lyon Marseille	26 150 hab (2 000 territorialités ?)		
Cantons suisses		346 000 hab (26 cantons)	
Départements français	680 000 hab (100 départements)		
13 + 1 Régions françaises et Länder allemands	4 860 000 hab (IDF = 12 360 000)	Confédération suisse : 9 000 000 hab	5 250 000 hab (16 Länder)
Nombre de niveaux territoriaux	5 (règles nationales tatillonnes sans vraie autonomie locale)	3 (lois générales et autonomie locale)	3 (lois générales et autonomie locale)
TOTAL	68 000 000 hab	9 000 000 hab	84 000 000 hab

Les tailles moyennes estimées ci-dessus ne sont celles d'aucune collectivité territoriale particulière. Quelle que soit la taille de chaque territoire, certains sont gérés mieux que d'autres... La taille des entités territoriales importe donc peu, contrairement à la qualité de leur vie démocratique, qui est importante.

Il faut que chaque strate soit clairement définie dans sa nature et ses limites, et que les habitants sachent précisément quels sont les pouvoirs des dirigeants qu'ils élisent, par rapport à eux mêmes, au monde, à l'État central, et par rapport aux autres territorialités. Le rôle de chaque élu et dirigeant doit être, limité, précis et connu. Chaque responsable doit être surveillé et réélu pour l'utilité des impôts qu'il lève et qu'il utilise ...

L'organisation française est trop complexe, surveillée étroitement mais sans efficacité par Paris.

Il faut donc ramener de 5 à 3 le nombre des strates territoriales françaises, et pour cela :

- fusionner de manière claire mais souple, Départements et Régions
- fusionner de manière claire mais souple, Communes et leurs EPICs de regroupement
- sans autre révolution organisationnelle, laisser fonctionner les 3 étages de nouvelles territorialités ainsi définies, -1- dans le respect des réglementations nationales existantes, et -2- sous un code des collectivités territoriales refait à neuf plus court, qui garantisse l'autonomie locale de fonctionnement des nouvelles "Communalités" et "Régions", et qui laisse possible un futur accroissement de leurs compétences.