

## **IL EST TEMPS DE DECIDER**

---

L'organisation territoriale de la France est ancienne, complexe, faite de sédiments successifs accumulés en fonction des époques. Elle a permis des progrès notables vers la décentralisation. Elle est démocratique, reposant largement sur le suffrage, laissant une grande liberté de gestion aux élus locaux. Les principes sur lesquels elle a été bâtie doivent être préservés.

Elle est marquée aussi par des défauts qui, année après année, apparaissent aux yeux de tous : sa complexité, son coût, l'insuffisante solidarité entre les territoires, la difficulté de répondre aux besoins des populations. Le sentiment se répand que les choses ne peuvent continuer ainsi : les collectivités jouent un grand rôle dans le développement économique de notre pays, elles pourraient en jouer un plus grand encore si elles étaient modernisées dans leurs structures, leurs compétences et leur financement.

Les Français, aussi attachés soient-ils aux libertés locales, aussi proches de leurs élus, aussi résolus à voir respecter leur liberté d'action, sont conscients des réformes indispensables qu'il convient d'apporter à un système vieilli et qui ne répond plus à leur attente.

Depuis de nombreuses années la question est à l'ordre du jour, de multiples solutions ont été évoquées, de multiples rapports ont été faits, de multiples initiatives ont été prises. Les membres du Comité, auxquels je tiens à rendre hommage pour la liberté d'esprit et le sens de l'intérêt général dont ils ont fait preuve tout au long des travaux, se sont efforcés d'apporter leur pierre à cet édifice. La qualité de leur réflexion et leur désir d'aboutir leur ont permis de rapprocher, sur la plupart des sujets, leurs jugements. Nul n'ignore plus les avantages, les inconvénients, les limites ou les vertus des diverses solutions proposées. Maintenant, il faut aboutir, il est temps de décider.

*Edouard Ballardur*

## INTRODUCTION

L'administration du territoire est, en France, une question éminemment politique. Cette spécificité distingue notre pays de ceux, nombreux, dans lesquels l'organisation territoriale n'est qu'un problème contingent et de ceux, plus rares, dont l'identité même est liée à un mode particulier d'administration, tel le fédéralisme. Elle tient pour une large part à la manière dont la France, au fil des siècles, s'est constituée.

Construite par la force et par les traités, l'ancienne France était constituée d'une myriade de territoires dont la diversité des statuts était, aux yeux des Français, la condition même, sinon le symbole, des libertés locales.

« Hérissée de libertés », la France d'Ancien Régime comportait, pour simplifier, deux catégories de territoires, les pays d'états et les pays d'élection. Les premiers étaient dotés de Parlements aux statuts divers, les seconds faisaient l'objet d'une sorte d'« administration directe » par ce que l'on n'ose appeler le pouvoir central, tant il est vrai que la monarchie a tardé à mener à bien l'œuvre d'uniformisation dont Richelieu avait tenté de jeter les bases et que Louis XV, à la fin de son règne, a échoué à mettre en place.

Comme souvent dans l'histoire nationale, la liberté résidait dans les interstices d'une organisation administrative complexe. Les circonscriptions fiscales ne correspondaient pas aux circonscriptions judiciaires, non plus qu'à celles au sein desquelles l'Eglise exerçait son magistère, cet enchevêtrement étant accentué par les libertés communales dans certaines villes importantes du royaume et par les libertés universitaires.

On le sait, l'ambition des assemblées issues de la Révolution fut, en cette matière, de doter la France d'un mode d'organisation du territoire à la fois unitaire et centralisé. Cet objectif a été atteint, avec plus de pragmatisme qu'on ne l'a dit, mais sans faiblesse. Suppression des provinces et des Parlements, abolition de la distinction entre pays d'états et pays d'élection, création des départements et attribution aux communes de libertés identiques : tels sont les grands traits de

l'œuvre de la Constituante, bâtie en quelques mois. Il en est résulté une organisation territoriale caractérisée par l'uniformité et l'émiettement.

Consolidée par le Consulat qui, par le biais des préfets, a donné force et vigueur à un mode d'administration favorisé par la passion française de l'égalité, cette organisation du territoire n'a pas été affectée par les vicissitudes politiques que la France a connues tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. La Restauration et la Monarchie de Juillet se sont accommodées du modèle napoléonien, dans lequel la II<sup>e</sup> République et le second Empire se sont, il va de soi, reconnus sans peine. Et ce n'est qu'en 1884, une fois assurée la forme républicaine du gouvernement, que la III<sup>e</sup> République a commencé à desserrer l'étau en reconnaissant aux circonscriptions administratives que constituaient les communes et les départements le statut de collectivités locales, librement administrées par des conseils élus.

A dire le vrai, la République s'est identifiée à ce mode d'organisation du territoire uniforme et morcelé qui, tout en garantissant les libertés locales par la voie du suffrage, permettait au pouvoir central – dont la tutelle exercée par les préfets sur les délibérations des collectivités locales était la manifestation la plus efficace – de contrôler la mise en œuvre de sa politique, de mener à bien l'enracinement du régime tout en galvanisant les Français face à la menace extérieure.

Au demeurant, si des revendications décentralisatrices ont existé au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, elles étaient le fait de courants de pensée minoritaires, soit fédéralistes, nostalgiques des anciennes provinces, de leurs langues et de leurs libertés ancestrales, à l'instar du mouvement Félibrige de Frédéric Mistral, soit issus de la tradition girondine, libérale et décentralisatrice.

C'est assez dire combien fut audacieuse, en 1969, la tentative du général de Gaulle qui, persuadé que l'unité nationale était dorénavant assurée, souhaitait que fussent reconnues les régions, collectivités locales non seulement héritées des anciennes provinces mais surtout mieux adaptées, par leur taille, aux enjeux de l'action publique.

C'est assez dire, également, combien fut importante, dans l'histoire des idées, la décision prise, en 1981, de donner une impulsion décisive à la

décentralisation engagée dans le courant des années 1970. Que cette initiative, qui n'avait guère été souhaitée, sur cette partie de l'échiquier politique, que par les tenants de la « deuxième gauche », ait été prise à ce moment, et par ceux par qui elle l'a été, a permis à la France de renouer le fil, trop longtemps distendu, de son histoire institutionnelle. Après qu'en 1972 eurent été créés les établissements publics régionaux, les grandes lois de décentralisation de 1982 ont en effet permis d'ériger les régions au rang de collectivités locales et de supprimer la tutelle de l'Etat sur les actes de toutes les collectivités locales.

Une autre étape a été franchie dans cette voie avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a entendu assouplir l'organisation des collectivités locales, reconnaître leur diversité, les autoriser à expérimenter des compétences nouvelles et garantir leur autonomie financière.

Pour autant, il semble que l'œuvre de décentralisation esquissée en 1969, entreprise en 1982 et continuée en 2003 ait épuisé ses effets heureux. Certes, les collectivités locales ont pris une large part de l'effort de modernisation de notre pays et, en approfondissant les droits et libertés locales, la décentralisation a apporté un concours décisif au renforcement de la vie démocratique. Mais, à la vérité, l'organisation des collectivités locales n'a cessé de se compliquer au fil du temps, les étapes récentes de la décentralisation et la multiplication, depuis 1999, des établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas accompagnées d'un effort de rationalisation des structures des collectivités locales, des compétences qu'elles exercent et des financements qui s'y attachent. Il en résulte une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics, un coût élevé pour le contribuable et un manque de transparence pour l'électeur. Dans le même temps, la France s'est tenue à l'écart du puissant mouvement régionaliste qui a parcouru l'Europe et elle a échoué à porter remède au morcellement communal. Pendant qu'entre 1950 et 2007, l'Allemagne réduisait le nombre de ses communes de 41% et le Royaume-Uni de 79%, la France ne le diminuait que de 5%.

Surtout, il apparaît que la structure même de l'administration territoriale de notre pays, parce qu'elle peine à s'affranchir du morcellement et de l'uniformité

hérités des deux siècles passés handicape la société française, confrontée à des défis économiques inédits.

Qu'on en juge : 77 % des 64 millions de Français vivaient en ville en 2008, contre un sur deux en 1936. Dans le même temps, la croissance urbaine s'est un peu ralentie, les Français tendant à dissocier de plus en plus leurs lieux de travail de leur lieu de vie : les pôles urbains regroupaient près de 80 % des emplois salariés en 2004, mais n'y habitaient que 63 % des salariés.

On assiste donc à ce que les démographes appellent un « étalement » de la population sur le territoire, à partir et autour des zones urbaines. Cette population, qui constitue l'immense majorité de nos concitoyens, a adopté un mode de vie urbain, marqué par la mobilité et une forte demande de services marchands, de transports, de services à la famille, de culture et de loisirs. L'automobile, bien sûr, mais aussi les trains à grande vitesse, la téléphonie mobile et internet ont profondément transformé les conditions de vie, sans que les structures de l'administration territoriale s'y soient bien adaptées. Elles ne l'ont pas fait non plus aux exigences accrues de la population, étant observé que l'excellence en matière d'hôpitaux, d'universités ou de recherche ne s'accommode guère d'une organisation administrative émiettée.

L'administration du territoire s'essouffle à poursuivre cette évolution ; elle n'y parvient que de manière imparfaite et coûteuse. Tout se passe comme si le territoire français était « sur-représenté » dans les zones peu peuplées et que, là où se posent les problèmes sociaux ou environnementaux les plus nouveaux et les plus importants, c'est-à-dire en zone urbaine ou péri-urbaine, les élus étaient impuissants à les résoudre parce que les maires n'ont qu'une partie des compétences en matière sociale et que les conseillers généraux, qui interviennent à titre principal dans ce domaine, sont élus dans le cadre de cantons qui, en ville ou en banlieue, ont perdu leur identité.

Autrement dit, le décalage entre les besoins de la population et le mode d'administration du territoire est béant.

**X X X**  
**X X**

Conscient de l'urgence qui s'attache, quelles que soient les circonstances, à porter remède à cette situation, le Président de la République a demandé au Comité pour la réforme des collectivités locales, qu'il a créé par décret du 22 octobre 2008, de formuler toutes propositions de nature à engager une réforme profonde et ambitieuse du mode d'administration du territorial national.

Composé de personnalités politiques issues des principaux courants de pensée qui animent la société française, d'universitaires et de fonctionnaires expérimentés, le Comité s'est adjoint la collaboration du directeur général des collectivités locales, du directeur du budget et du directeur de la législation fiscale, qui siègent en son sein sans voix délibérative.

Après avoir, pendant le premier mois de ses travaux, dressé le constat de la situation actuelle et esquissé les orientations qui lui ont paru susceptibles d'être retenues, le Comité a procédé à une soixantaine d'auditions dont on trouvera la liste en annexe au présent rapport. Celles-ci, dont le public a pu prendre connaissance via le site internet du Comité<sup>1</sup>, 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 établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions. Elles lui ont également donné l'occasion de prendre connaissance des attentes des partenaires sociaux, dont l'intervention est indissociable de l'action publique locale. Elles lui ont enfin permis de prendre acte de la position de chacun des partis politiques et groupements représentés à l'Assemblée Nationale, au Sénat ou au Parlement européen.

Dans un troisième temps, le Comité a examiné, au fil de son élaboration, le texte du présent rapport.

Les propositions qui y sont formulées sont issues du constat qui les précède. Toutes n'ont pas recueilli l'approbation de l'ensemble des membres du Comité, comme cela est précisé à la fin du rapport. Au demeurant, ceux des membres du Comité qui ont manifesté le souhait d'exprimer, sur tel ou tel point, une opinion particulière ont pu le faire au moyen d'une note personnelle publiée en annexe.

---

<sup>1</sup> [www.reformedescollectiviteslocales.fr](http://www.reformedescollectiviteslocales.fr).

Pour autant, le Comité s'est efforcé de jeter les bases d'un ensemble de propositions ambitieuses et cohérentes. On ne saurait trop insister sur ce souci de cohérence qui a animé les travaux du Comité même s'il apparaît, à la lecture de son rapport, que, sur certains points, plusieurs scénarios sont soumis à l'appréciation des pouvoirs publics.

*En effet, il est unanimement apparu au Comité que la nécessité d'une réforme profonde de l'organisation territoriale de notre pays appelle des propositions répondant à l'ambition d'une démocratie locale renforcée et efficiente.*

Plusieurs séries de raisons rendent nécessaires une réforme en profondeur des collectivités locales.

En premier lieu, la question des finances locales est au cœur des enjeux de toute réforme. Alors que les dépenses des collectivités locales représentent quelque 20 % de l'ensemble de la dépense publique et ont crû plus vite que la richesse nationale au cours des vingt dernières années, notamment du fait des transferts de compétences opérés par l'Etat, les ressources propres de ces collectivités ne permettent de financer ces dépenses que de manière incomplète quand bien même la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a posé le principe de l'autonomie financière des collectivités locales. Augmentation de la dépense, excès des financements croisés, incertitudes sur l'autonomie fiscale des collectivités locales, interrogations sur les conséquences de la suppression annoncée de la taxe professionnelle : toutes ces questions appellent des réponses claires. Mais aucun des scénarios envisagés par le Comité et ses interlocuteurs ne s'impose de lui-même, on le verra, tant il est vrai que la solution des problèmes posés dépend étroitement des choix à faire en termes de clarification des compétences et de simplification des structures

En deuxième lieu, les compétences des collectivités locales sont enchevêtrées à l'excès. Force est de le constater : à quelques exceptions près, aucune compétence n'est spécialisée par niveau d'administration territoriale et la plupart sont partagées entre collectivités locales ou encore entre elles et l'Etat.

Là encore, aucun scénario de réforme ne s'impose par lui-même, étant observé que l'idée d'une

répartition générale par « blocs de compétences » a déjà été prévue en 1982 et qu'elle s'est révélée, à l'usage, peu opérante dans la mesure où les législations spéciales ne cessent d'y déroger. Aussi le Comité en est-il arrivé à la conclusion que, sous réserve de la question juridique posée par la clause générale de compétence attachée à chaque collectivité locale, la voie consistant, en règle générale, à définir clairement comme exclusives les attributions de compétence faites au profit de telle ou telle collectivité locale, était sans doute la meilleure. Encore suppose-t-elle que les compétences soient clarifiées et réparties en fonction de critères aussi simples qu'incontestables.

Compte tenu de la complexité de la tâche, il est apparu au Comité qu'une répartition efficiente des compétences ne pouvait être conduite que si elle procédait d'une simplification des structures.

C'est, en troisième lieu, l'élément essentiel qui justifie l'ampleur de la réforme que le Comité appelle de ses vœux : les structures d'administration territoriale sont, en France, trop nombreuses et trop morcelées.

Cela se vérifie, tout d'abord, pour les communes dont la loi Marcellin de 1971 a échoué à favoriser la fusion et qui sont plus de 36 000. Sans doute la loi Chevènement de 1999 a-t-elle puissamment favorisé l'éclosion des groupements de communes qui recouvrent la quasi-totalité du territoire. Mais leur périmètre géographique est parfois peu rationnel, leur diversité statutaire (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), accentuée par l'existence des « pays », est source de complexité et de rigidité, les économies d'échelle attendues ne se sont pas produites et il y a quelque anomalie à ce que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont certains exercent une compétence quasi générale, demeurent issus du suffrage indirect, alors que les dépenses qu'ils exposent équivalent à celles des régions.

Cela se vérifie également pour les départements et les régions. Ces dernières font figure de collectivités récentes et l'on peut regretter que leur nombre relativement élevé, leur poids limité en termes financiers et l'éparpillement de leurs compétences ne soient pas en harmonie avec leur rôle dans la réorganisation en cours des services de l'Etat, qui privilégie le niveau régional, et dans la mise en œuvre des politiques

européennes. Quant aux départements, collectivités anciennes dont le rôle est essentiel et apprécié notamment en matière sociale, ils se révèlent mal adaptés aux zones fortement urbanisées, où le canton apparaît frappé d'obsolescence.

Le Comité a relevé combien il est frappant que les instruments de coordination entre les régions et les départements n'aient pas rencontré de réels succès et n'aient pas limité les inconvénients liés à l'empilement des structures. Il a également regretté qu'en proscrivant la « tutelle » d'une collectivité sur une autre et en ne donnant pas de contenu précis à la notion de « collectivité chef de file », la révision constitutionnelle de 2003 n'ait pas, dans les faits, favorisé les évolutions nécessaires.

De ce constat résulte une priorité claire, la diminution du nombre de collectivités locales, au moins à l'un des échelons d'administration. Aucune des voies permettant d'y parvenir ne s'impose avec la force de l'évidence et chacune d'entre elles se heurte aux situations acquises. Mais le Comité a unanimement estimé qu'il aurait failli à sa mission s'il n'avait pas formulé de propositions tendant à adapter les collectivités locales aux défis économiques et sociaux de l'avenir, dont la nature varie selon que l'on se trouve en zone urbaine ou rurale.

En quatrième et dernier lieu, le Comité a relevé qu'un certain nombre de collectivités locales posaient des problèmes particuliers. Tel est le cas pour les chevauchements de collectivités sur un même territoire, dans les départements et régions d'outre-mer. Tel est également le cas pour la Corse, où les changements institutionnels répétés paraissent avoir échoué à prendre en compte les spécificités de l'île. Tel est enfin le cas pour la région Ile-de-France. Celle-ci est dotée de compétences spécifiques, l'intercommunalité y est embryonnaire et le besoin de mieux coordonner l'action publique sur une aire géographique où vivent une douzaine de millions d'habitants se fait cruellement sentir.

De ces quatre séries de constatations, des scénarios déjà mis à l'étude au fil des différents rapports remis depuis quelques années aux pouvoirs publics et des auditions auxquelles il a procédé, le Comité a retiré la triple conviction que les réformes à proposer doivent permettre au contrôle démocratique de s'effectuer dans

de meilleures conditions qu'à l'heure actuelle, qu'elles doivent assurer à nos concitoyens un service de meilleure qualité et renforcer l'efficacité de chaque niveau d'administration.

x x x  
x x

C'est pourquoi il est apparu au Comité que la simplification des structures qu'il appelle de ses vœux pouvait s'articuler autour de deux niveaux d'administration exerçant chacun un ensemble de compétences distinctes : le premier dédié au pilotage du développement des territoires et des activités, le second aux services à la population.

L'échelon régional est apparu au Comité comme le mieux adapté aux conditions nouvelles de la compétitivité étant observé, au surplus, qu'il existe un consensus européen sur l'importance du niveau régional dans les politiques de développement.

A l'inverse, le domaine d'action des politiques de proximité à destination des habitants correspond à l'échelon local. Aussi le Comité s'est-il interrogé sur le point de savoir si le niveau intercommunal, qui allie la taille critique permettant d'investir et la proximité qui offre une vision des besoins réels des populations, ne constituait pas le bon échelon d'organisation des services à la population. Faut-il, pour autant, créer la « commune du XXI<sup>e</sup> siècle », soit une collectivité locale, nouvelle, à partir du niveau intercommunal ? C'est à quoi le Comité a consacré une large part de sa réflexion, étant observé qu'à ses yeux, la suppression des communes en tant que niveaux d'administration serait une erreur, que le maillage communal reste un atout et permet de satisfaire le besoin de proximité en matière d'administration et de services publics, notamment sociaux.

Mais le Comité n'a pu que relever que l'achèvement de l'intercommunalité nécessite sans doute une redéfinition de son articulation avec le niveau départemental. D'ores et déjà, les groupements de communes exercent de plus en plus de compétences à la place, pour le compte ou à côté des départements et chacun d'eux regroupe en moyenne 13 communes alors qu'un canton n'en compte pas plus de 10. En d'autres termes, le Comité s'est demandé si la définition de deux niveaux pivots, le niveau communal et le niveau

régional, n'appelait pas une modification fondamentale des structures actuelles.

Cette modification implique-t-elle la transformation des intercommunalités en collectivités locales de plein exercice, la désignation de leurs assemblées délibérantes au suffrage universel direct sur le modèle des scrutins dits « à fléchage » et, pour répondre aux enjeux économiques et aux besoins sociaux qui s'y attachent en zone urbaine, la création de métropoles de grande dimension, dotées de compétences départementales, c'est-à-dire des compétences sociales qui leur font aujourd'hui défaut ? Telles sont les principales questions dont le Comité a débattu.

Il lui est apparu également qu'il était nécessaire de mieux articuler les rôles respectifs de la région et du département. La redéfinition du périmètre de certaines régions sur le territoire métropolitain et la suppression des cantons actuels ont figuré au nombre des interrogations du Comité. Il s'est également interrogé sur la question de savoir si l'on devait prévoir l'élection combinée des membres des conseils régionaux et généraux selon un système de « fléchage » dans le cadre d'un scrutin de liste par grands arrondissements.

La bipolarisation des institutions locales, au profit de la région et de l'intercommunalité a semblé au Comité permettre un désenchevêtrement des compétences.

Une répartition plus claire des compétences entre les collectivités locales et un réexamen du partage des compétences entre elles, l'Etat et de nombreux autres organismes publics et privés sont, à coup sûr, nécessaires. Mais cela ne suffit pas et le Comité s'est interrogé, dans un souci de cohérence, sur l'opportunité d'adopter un principe simple : compétence générale aux communes et aux futures métropoles, compétences spécialisées aux autres collectivités. Cette répartition nouvelle des compétences, à laquelle le Comité a consacré une grande part de ses travaux, lui a semblé de nature à éviter que plusieurs collectivités exercent des compétences identiques sur un même territoire.

Enfin, il a semblé au Comité que ces évolutions institutionnelles et fonctionnelles nécessitaient, d'une part, une meilleure maîtrise de la dépense publique locale et un système fiscal plus clair, garantissant une

démocratie locale vivante, à la faveur de la modernisation de l'assiette des impôts directs locaux et de leur spécialisation.

Le Comité s'est en effet accordé sur la nécessité d'une spécialisation des impôts locaux, à la condition que soient définis de « bons impôts », ce qui implique que soient enfin décidées et menées à bien la nécessaire révision des valeurs locatives formant l'assiette des taxes foncières et la refonte de la taxation de l'activité économique des entreprises, dont la définition de l'assiette fait l'objet, on le verra, de propositions alternatives.

Quant aux collectivités à statut particulier, le Comité a consacré une large part de ses réflexions au problème du « Grand Paris ». Il s'est demandé si la création d'une collectivité locale spécifique, dont les limites s'étendraient à la « Petite Couronne » et qui rassemblerait certains des syndicats à vocation multiple existants, serait de nature à simplifier l'administration de la région capitale. Il a également porté son attention sur les problèmes propres à la Corse et aux départements d'outre-mer.

x x x  
x x

Aucune des propositions dont le présent rapport expose le détail et les motifs n'est, par elle-même, susceptible de recueillir l'assentiment général, les membres du Comité en sont, individuellement et collectivement, bien conscients. Mais ils savent également que la France d'aujourd'hui n'est plus celle de 1982, moins encore celle de 1884 et, a fortiori, celle de 1789. La société française a changé, elle éprouve des besoins nouveaux, des aspirations inédites, sa soif de proximité et de sécurité, son goût pour la démocratie locale sont justifiés par la globalisation du monde. Aussi est-il indispensable qu'un changement fondamental soit apporté au mode d'administration du territoire. C'est la condition d'un approfondissement de la démocratie locale et de l'amélioration des services rendus aux usagers des services publics, qui sont aussi des contribuables et, d'abord, des électeurs.

Les questions que le Comité propose de trancher dans le sens des observations et des propositions qui suivent sont à haute teneur politique. Parce qu'aucun de ses membres ne l'ignore, le Comité a entendu formuler

ses recommandations sans plus de complaisance que de goût pour d'inutiles provocations.

Enfin, il doit être clair que, 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 examiner ne sont parfois pas étrangers. On le verra, les vingt propositions qui résultent de ses travaux sont assorties d'un calendrier de mise en œuvre qui dissipe tout malentendu à cet égard. Aussi le Comité attacherait-il le plus grand prix à ce que ses propositions fussent lues en considération du seul souci de l'intérêt général qui a guidé ses travaux.

## **Première partie : l'organisation territoriale de notre pays** **nécessite de profondes réformes**

Le Comité pour la réforme des collectivités locales n'a pas eu à consentir d'efforts notables pour se convaincre de la nécessité d'apporter à l'organisation administrative du territoire français des changements décisifs.

Il lui a suffi de se pencher sur la question des finances locales pour constater que leur situation appelait une réforme d'ampleur, que celle-ci n'avait de sens que si elle était accompagnée d'une remise en ordre des compétences des collectivités locales et qu'une telle entreprise ne pouvait se concevoir sans une révision générale des structures mêmes de l'administration territoriale.

### **A./ Les finances locales**

Comme souvent dans l'histoire de notre pays, les problèmes financiers donnent la mesure de la difficulté des questions posées et illustrent l'urgence qui s'attache à ce qu'il soit porté remède à une situation dégradée.

Au cas particulier, le Comité n'a pas manqué d'être frappé par l'importance de la dépense locale dans l'ensemble de la dépense publique et par la complexité de sa structure. Dans le même temps, force lui a été de constater que la fiscalité locale était, pour une large part, obsolète. Enfin, il a relevé que les voies de réforme d'ores et déjà envisagées se heurtaient à des contraintes d'ordre aussi bien financier que juridique.

#### **a) L'importance et la complexité de la dépense locale**

Le tableau suivant illustre l'importance de la dépense locale.



Entre 1980 et 2007, les dépenses locales ont augmenté nettement plus vite que la richesse nationale (150 % en volume contre 75 %) ; leur part dans le PIB a ainsi progressé de 3 points sur la période pour atteindre 11,2 %.

Il est vrai que l'appréciation à porter sur cette évolution doit être nuancée du fait du transfert aux collectivités locales, depuis vingt-cinq ans, de compétences nouvelles qui appellent des dépenses nouvelles. Il n'en reste pas moins que, même à périmètre constant de compétences, la progression est encore de l'ordre de 1,8 point de PIB sur la même période. La hausse des dépenses locales, qui provient essentiellement de la masse salariale, est d'ailleurs principalement le fait du secteur communal, qui est resté, sauf pour l'urbanisme en 1983, à l'écart des transferts de compétences. Ainsi, entre 2000 et 2005, les communes et, surtout, leurs groupements ont contribué pour 71 % à la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale, qui a été de 48 000 emplois par an en moyenne. La généralisation de la réduction de la durée du travail est souvent avancée comme élément explicatif de cette évolution, mais toutes les autres collectivités publiques sont soumises à la même législation.

Toutefois, il est juste de signaler qu'il en est incontestablement résulté une amélioration des services rendus à la population et que, comme l'a montré le Comité consultatif d'évaluation récemment institué auprès du Comité des finances locales, les changements fréquents des normes techniques imposées par l'Etat à l'ensemble des collectivités publiques ont également un impact important sur l'évolution de la dépense des collectivités locales.

Le tableau ci-après décompose la ventilation de ces dépenses par fonctions. Il illustre notamment qu'à la notable exception de la formation professionnelle, à la charge des seules régions, la plupart des champs d'intervention de la dépense locale sont partagés entre les différents niveaux de collectivités.

Tableau n° 2 – Dépenses par fonction des collectivités locales en 2007 (M €)<sup>4</sup>

	Régions	Départements	Communes <sup>5</sup>	Groupements <sup>6</sup>	Ensemble
Services généraux	2 458,3	6 091,8	17 098,3	4 224,0	<b>29 872,4</b>
Formation professionnelle	4 886,5				<b>4 886,5</b>
Enseignement	5 122,3	4 759,4	6 114,1	375,5	<b>16 371,3</b>
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	914,4	2 139,1	8 918,8	2 006,5	<b>13 978,8</b>
Action sociale et médico-sociale <sup>7</sup>	144,2	29 586,6	5 312,9	680,2	<b>35 723,9</b>
Aménagement, environnement (réseaux)	1 829,5	4 021,5	11 009,8	6 357,9	<b>23 218,7</b>
Transports (voirie, ferroviaires, scolaires)	5 947,7	8 843,7	259,6	1 749,5	<b>16 800,5</b>
Développement économique	1 821,2	1 854,9	1 391,4	1 127,9	<b>6 195,4</b>
Sécurité (SDIS, police)		2 277,2	821,2	696,0	<b>3 794,4</b>
<b>Total</b>	<b>23 124,0</b>	<b>59 574,1</b>	<b>50 926,1</b>	<b>17 217,5</b>	<b>150 841,8<sup>8</sup></b>

Cette situation reflète l'enchevêtrement des compétences<sup>9</sup>, dont découle en particulier, et c'est la seconde caractéristique de la dépense locale en France,, la possibilité pour un même projet d'être financé par plusieurs collectivités locales à la fois – et parfois aussi par l'Etat. Pour les seules dépenses d'investissement, ces cofinancements, qui bénéficient principalement aux communes et à leurs groupements, ont ainsi été évalués par le rapport de la mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann à 5 Mds € en 2004<sup>10</sup>.

Cette situation, dont la complexité a été dénoncée par nombre des personnalités auditionnées par le Comité, a fait l'objet, depuis de nombreuses années, de mises en garde répétées, notamment à l'occasion des travaux de la conférence nationale des finances publiques dont M. Pierre Richard avait, en décembre 2006, présidé un groupe de travail consacré aux enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales.

<sup>4</sup> Direction du budget, novembre 2008.

<sup>5</sup> Communes de plus de 10 000 habitants qui, en vertu de l'art. L. 2312-3 du code général des collectivités locales, sont seules tenues à une présentation tant par nature que par fonction de leur budget. Elles regroupent toutefois la moitié de la population française et représentent plus de 60 % des budgets communaux.

<sup>6</sup> *Idem*

<sup>7</sup> Y compris RMI et APA

<sup>8</sup> L'écart entre ce total de 150.8 Mds € et celui de 200.1 Mds € du tableau précédent s'explique par la non-prise en compte des communes de moins de 10000 habitants.

<sup>9</sup> Cf. *infra* b).

<sup>10</sup> « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », *Commission des lois de l'Assemblée nationale*, rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, n° 1153, octobre 2008, p. 16.

La pluralité des financements pour un même projet n'est pas critiquable en soi : elle s'explique souvent par l'importance des projets à réaliser et permet, généralement, de satisfaire les besoins des usagers et de prendre en compte l'exigence de solidarité territoriale. Les comparaisons avec la situation des pays étrangers montrent, au demeurant, que l'idée d'un seul financement par niveau d'administration, pour séduisante qu'elle soit, est assez largement irréaliste. On imagine mal, par exemple, que la création et le fonctionnement d'une université ou encore d'un grand équipement culturel puissent être le fait d'une seule collectivité locale.

Mais nombre d'élus locaux se plaignent des financements croisés. Quel sera le taux de subvention du département pour tel projet ? Quel sera le montant de la participation de la région pour le même projet ? Le « pays », l'Etat, les fonds européens pourront-ils apporter leur concours et, dans l'affirmative, pour quel montant ? Telles sont les questions que se posent les élus, selon qu'ils demandent ou qu'ils accordent, et peuvent rarement refuser, ne serait-ce que pour des raisons politiques, une subvention. Point n'est besoin d'insister sur l'allongement des délais qui en résulte dans la prise de décision et la mise en œuvre des projets, sur la perte d'efficacité qui s'ensuit et sur l'effet inflationniste de ces pratiques, en termes de dépenses publiques.

Le Comité a pris acte de ce que la question des financements croisés était l'une de celles auxquelles il devait répondre de manière prioritaire. Mais il n'a pas manqué de relever que, sans préjudice d'éventuels mécanismes propres à les limiter en tant que tels, la réponse à cette question dépendait aussi des modalités de répartition des compétences entre collectivités locales.

## **b) Le vieillissement de la fiscalité locale**

Comme l'illustre le tableau suivant, les impôts et taxes perçus par les collectivités locales représentent la moitié de leurs ressources.

Tableau n° 3 – Répartition des recettes des collectivités locales en 2007 (Mds €)<sup>11</sup>

	Régions	Départements	Secteur communal		Ensemble
			Communes	Groupements	
<b>Fonctionnement</b>					
<b>Concours de l'Etat</b>	<b>8,3</b>	<b>13,2</b>	<b>19,2</b>	<b>7,0</b>	<b>47,7</b>
dont DGF	5,2	11,6	16,0	6,1	39,0
<b>Impôts et taxes</b>	<b>10,5</b>	<b>35,0</b>	<b>40,1</b>	<b>16,5</b>	<b>93,7</b>
dont 4 taxes directes	4,4	19,0	26,2	12,9	62,5
<b>Autres recettes</b>	<b>0,8</b>	<b>6,1</b>	<b>10,3</b>	<b>2,7</b>	<b>19,9</b>
<b>Sous total (1)</b>	<b>19,6</b>	<b>54,3</b>	<b>69,6</b>	<b>26,2</b>	<b>161,3</b>
<b>Investissement</b>					
<b>Dotations et subventions</b>					
<b>Autres recettes</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>	<b>8,2</b>	<b>2,2</b>	<b>14,6</b>
<b>Sous total (2)</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>4,0</b>	<b>1,1</b>	<b>5,9</b>
	<b>1,9</b>	<b>3,2</b>	<b>12,2</b>	<b>3,3</b>	<b>20,5</b>
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>21,5</b>	<b>57,5</b>	<b>81,8</b>	<b>29,5</b>	<b>181,8</b>

Et, comme le montre cet autre tableau, les deux tiers de la fiscalité locale sont constitués par les quatre impositions directes locales que sont la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle, impositions dont la dynamique globale est proche de celle du PIB.

Tableau n° 4 – Structure de la fiscalité locale en 2007 (Mds €)<sup>12</sup>

Nature des impôts	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
<b>Produits votés des 4 taxes</b>	<b>39,25</b>	<b>19,02</b>	<b>4,62</b>	<b>62,89</b>
Taxe d'habitation	9,87	4,77	-	14,64
Taxe sur le foncier bâti	12,16	5,78	1,68	19,62
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,05	0,01	0,83
Taxe professionnelle (yc FDPTP)	16,45	8,43	2,92	27,80
<b>Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)</b>	<b>15,66</b>	<b>15,78</b>	<b>6,20</b>	<b>37,65</b>
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	-	-	4,81
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,24	7,84	-	10,08
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	-	4,94	2,83	7,77
Versement destiné aux transports en commun	5,61	-	-	5,61
Taxe sur les cartes grises	-	-	1,94	1,94
Taxe sur l'électricité*	0,94	0,49	-	1,44
Impôts et taxes d'outre mer	0,74	0,15	0,50	1,39
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	2,08	-	2,08
Contribution au développement de l'apprentissage	-	-	0,65	0,65
Taxes de séjour	0,16	0,005	-	0,17
Taxe sur les pylônes électriques	0,17	-	-	0,17
Taxes sur les remontées mécaniques	0,03	0,01	-	0,04
Redevance des mines	0,01	0,01	-	0,02
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,005	0,005
Autres	0,94	0,25	0,27	1,46
<b>Total taxes (hors taxes liées à l'urbanisme)</b>	<b>54,91</b>	<b>34,80</b>	<b>10,82</b>	<b>100,54</b>

<sup>11</sup> Direction générale des collectivités locales et Direction générale des finances publiques

<sup>12</sup> « Les collectivités locales en chiffres 2008 », Direction générale des collectivités locales, mars 2008

Une des particularités de la fiscalité locale française tient à ce que chaque collectivité locale vote le taux de chacune de ces impositions directes locales, dans des limites fixées par le législateur, qui a relié l'évolution des taux d'imposition entre eux et a plafonné cette évolution par rapport à une référence nationale. Il en résulte que le pouvoir de fixer des taux sur des assiettes d'imposition locales est, en France, fractionné entre quelque 39 000 assemblées délibérantes de collectivités ou groupements de collectivités (régions, départements, communes et EPCI à fiscalité propre).

Comme le montre le tableau qui suit, la part de ces derniers dans le produit total de la fiscalité directe locale est d'ailleurs devenue très substantielle puisqu'elle est, par exemple, près de trois fois supérieure à celle des régions. Bien plus que les taux additionnels aux impôts communaux, c'est le développement de la taxe professionnelle unique qui explique cette évolution, qui illustre le poids nouveau de l'intercommunalité dans l'administration locale.

Tableau n° 5 – Produits votés des 4 taxes en 2007 (M €)<sup>13</sup>

	Régions	Départements	Secteur communal		Ensemble
			Communes	Groupements	
<b>Taxe d'habitation</b>		4 699	9 285	451	<b>14 435</b>
<b>Taxe sur le foncier bâti</b>	1 649	5 642	11 367	547	<b>19 205</b>
<b>Taxe sur le foncier non bâti</b>	13	47	678	84	<b>822</b>
<b>Taxe professionnelle</b>	2 887	8 312	4 006	11 634	<b>26 839</b>
<b>Total</b>	<b>4 549</b>	<b>18 700</b>	<b>25 336</b>	<b>12 716</b>	<b>61 301</b>

Si ces tableaux rendent compte du produit global des impôts directs locaux et désignent leurs bénéficiaires, ils ne permettent pas d'identifier ceux qui en supportent effectivement la charge. Or c'est l'Etat qui est, si l'on ose écrire, le principal contribuable local. En effet, pour remédier au vieillissement des quatre impositions directes locales et à leurs imperfections tout en préservant les ressources des collectivités locales, l'Etat prend à sa charge une part de cette fiscalité en se substituant au contribuable local auquel il accorde des allègements.

<sup>13</sup> « Les finances des collectivités locales en 2008 », *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, juill. 2008

Ce mode d'intervention de l'Etat prend deux formes. D'une part, il consent des dégrèvements d'impôt qui, tel le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, réduisent ce que doit le redevable de l'impôt, sans modification de la base imposable, de sorte que les collectivités locales sont assurées de percevoir le produit fiscal correspondant au taux qu'elles ont voté<sup>14</sup>. D'autre part, le législateur a décidé un certain nombre d'exonérations d'impôt, par exemple en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties, ou a ouvert aux collectivités locales, par exemple en faveur des entreprises nouvelles, la possibilité d'accorder de telles exonérations. Les bases exonérées sont déduites de l'assiette imposable et, lorsque l'exonération est obligatoire, l'Etat compense directement le manque à gagner aux collectivités par un abondement de ses dotations budgétaires.

Il en résulte une situation insolite, caractérisée par l'augmentation continue, depuis 1982, de la part de l'Etat dans la fiscalité directe locale. En effet, si l'on excepte, pour les années 2003 et 2004, l'incidence comptable de l'inclusion dans la DGF de la compensation par l'Etat de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle décidée par la loi de finances pour 1999, on constate que la part de l'Etat dans la prise en charge des quatre impositions directes locales n'a cessé de croître depuis que la décentralisation a été entamée. Ce paradoxe se traduit par le triplement de la part de l'Etat pour la taxe d'habitation entre 1982 et 2006, et par son quintuplement pour la taxe professionnelle au cours de la même période. Au total, le concours fiscal de l'Etat au sens strict, c'est-à-dire les dégrèvements législatifs, représentent aujourd'hui le quart du produit de la fiscalité directe locale.

Le Comité n'a pu manquer de relever que cette tendance était liée à l'échec de tous les projets de réforme des bases mêmes d'imposition : rejet des projets de création d'une assiette de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée dont, en dernier lieu, celui présenté en 2005 par la

---

<sup>14</sup> Etant précisé que, pour limiter les effets pervers qui en résultent, des mécanismes ont été créés, mettant l'augmentation du taux à la charge du contribuable (exemple : taxe d'habitation) ou bien à la charge de la collectivité (exemple : ce qu'il est convenu d'appeler le « *ticket modérateur* » de la taxe professionnelle, depuis 2005).

commission Fouquet ; rejet du projet de création d'une taxe départementale sur le revenu en 1991 ; refus d'incorporer dans les rôles d'imposition la révision des valeurs locatives, à trois reprises au cours des années 1990, de sorte que les valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières sont aujourd'hui celles de l'année 1970 pour les propriétés bâties et 1961 pour les propriétés non bâties.

De ce fait, les assemblées délibérantes des collectivités locales peuvent décider des augmentations d'impôts indolores pour les contribuables locaux. Il s'ensuit que les effets négatifs éventuels de certains prélèvements sur l'activité économique ne sont pas pris en compte ou ne le sont qu'imparfaitement. Surtout, le principe selon lequel l'impôt local est une contrepartie des biens et services produits ou rendus par la collectivité qui les vote est de plus en plus méconnu, alors que ce principe est constitutif du consentement à l'impôt, socle de la démocratie.

Le Comité en a conclu que, quand bien même la tâche était difficile, il convenait de porter remède à une situation dont les notions mêmes de décentralisation et d'autonomie financière des collectivités locales s'accommodent mal. Les auditions auxquelles il a procédé l'ont en effet convaincu que l'importance du « financement fiscal » en provenance de l'Etat, c'est-à-dire de l'effet produit par le total des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux décidés par lui, constituait un facteur de dilution de la responsabilité des élus locaux.

Pour autant, le Comité n'a pas entendu négliger le fait que les dégrèvements et exonérations décidés par l'Etat avaient pour effet de réduire les inégalités entre contribuables et, dans une certaine mesure, entre collectivités, ni que toute réforme des finances locales devrait se faire dans le respect de l'exigence constitutionnelle de péréquation entre collectivités territoriales.

### **c) Les contraintes de la réforme**

Si, en dehors même de ses aspects politiques, la réforme de la fiscalité locale était aisée, elle serait faite, les pouvoirs publics ayant été éclairés, ces dernières années, par nombre de

rapports qui ont tracé les voies et moyens du changement et que le Comité a, évidemment, pris en compte dans sa réflexion.

Mais il n'est pas douteux que, si cette réforme trop longtemps différée, n'a jamais pu être menée à bien, c'est, indépendamment de ses liens avec l'évolution des compétences et des structures de l'administration territoriale, parce qu'elle est, par elle-même, soumise, en sus des inconvénients qui résulteraient de nouveaux transferts de charges entre contribuables, à des contraintes spécifiques.

Au premier rang de ces contraintes figure la contrainte budgétaire.

Le tableau qui suit présente l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, qui ont atteint 64.6 milliards d'euros en 2006.

Tableau n° 6 – Concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en 2006 (Mds €)

	<b>Montant</b>
<b>Dotations et subventions de fonctionnement</b>	<b>38,73</b>
dont Dotation globale de fonctionnement (DGF)	38,30
<b>Dotations et subventions d'équipement</b>	<b>7,31</b>
dont Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4,03
Dotation globale d'équipement (DGE)	0,77
<b>Financement des transferts de compétence</b>	<b>3,87</b>
dont Dotation globale de décentralisation (DGD)	1,03
<b>Compensation d'exonérations et dégrèvements législatifs</b>	<b>14,73</b>
<b>Total</b>	<b>64,64</b>

Réformée en 2004 pour y intégrer plusieurs autres dotations, la DGF représente plus de la moitié du total des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Et si elle vise à garantir à celles-ci un niveau de ressources prévisible, elle tend également, et de plus en plus, à compenser les écarts de richesse entre elles. C'est ainsi que la part de la DGF consacrée à cet objectif, qui était de 12,3% en 2004, atteignait 15,7% en 2008, soit une somme de 6,27 milliards d'euros.

En l'état des finances publiques, il n'est guère envisageable que l'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales puisse être purement et simplement augmenté. Il s'en déduit, en particulier, que l'amélioration de la péréquation devra emprunter d'autres voies que la seule augmentation des concours financiers de l'Etat.

A cette contrainte budgétaire s'ajoutent des contraintes juridiques dont l'importance ne doit être ni exagérée ni sous-estimée.

La première d'entre elles, on l'a dit, tient à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 en ce qu'elle a notamment eu pour objet d'inscrire dans le texte même de la Constitution, que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités locales* » (article 72-2, dernier alinéa). Pour éclaté et complexe qu'il soit, le système actuel de financement des collectivités locales permet peu ou prou de respecter cette prescription constitutionnelle. Tout mécanisme de substitution sera apprécié à l'aune de cet objectif de valeur constitutionnelle.

La seconde contrainte est également d'ordre constitutionnel et issue de la révision du 28 mars 2003.

Auparavant, la Constitution était muette sur la nature des ressources des collectivités locales, de sorte que l'on pouvait faire valoir que la décentralisation n'impliquait pas par elle-même l'autonomie financière ou fiscale des collectivités locales. Il est de fait qu'ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les pays européens les plus décentralisés, voire fédéraux, ne donnent pas nécessairement à leurs collectivités une autonomie financière très large ; la France se situe même au deuxième rang au regard de la part, dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, des recettes fiscales propres (entendues comme celles sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir de taux ou d'assiette). En Allemagne par exemple, cette part est plus de trois fois inférieure, les *Länder* bénéficiant, pour l'essentiel, de transferts de recettes de l'Etat fédéral, sans que quiconque prétende que la nature fédérale de la république allemande en serait affectée. Une situation semblable prévaut en Espagne, sans qu'il soit jamais avancé que les provinces espagnoles ne seraient pas un modèle de décentralisation. Il est vrai que, dans les pays voisins du nôtre qui ont une organisation très décentralisée voire fédérale, les collectivités locales les plus importantes ont, en termes institutionnels et politiques, des pouvoirs nettement plus importants que les nôtres. Autrement dit, on pourrait avancer que les collectivités locales françaises sont d'autant

plus attachées à leur autonomie financière ainsi entendue qu'elle constitue la rançon d'une longue tradition centralisatrice.

Tableau n° 7 - Part des ressources fiscales propres des collectivités locales dans l'ensemble des ressources des collectivités locales<sup>15</sup>

Pays	%
Suède	69
France	49
Danemark	49
Finlande	43
Italie	34
Luxembourg	34
Belgique	27
Espagne	25
Portugal	25
Pays-Bas	17
Pologne	15
Allemagne	15
Royaume-Uni	15
Autriche	9
Irlande	9
<b>Moyenne Union européenne</b>	<b>27</b>

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a ajouté à la Constitution un article 72-2 dont le troisième alinéa dispose : « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

Ces dispositions, mises en œuvre par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, ont suscité de nombreuses interrogations. Il a finalement été décidé qu'entraient dans le ratio d'autonomie financière au sens constitutionnel l'ensemble des recettes fiscales, c'est-à-dire non seulement les impôts locaux – dont la loi autorise les collectivités locales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (taxe d'habitation, taxe sur les propriétés foncières bâties, taxe sur les propriétés foncières non bâties, taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation et taxes diverses) –

<sup>15</sup> Source : Dexia, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances*, novembre 2008<sup>15</sup>. Ce chiffrage n'approfondit pas l'intensité de la marge de manœuvre laissée aux collectivités mais considère que les collectivités ont un pouvoir dès lors qu'il existe une marge de manœuvre.

mais aussi les impôts nationaux, dont le produit est affecté aux collectivités locales (par exemple, la part de la TIPP affectée aux départements et aux régions ou la part de la taxe sur les conventions d'assurance affectée aux départements), ainsi que les ressources propres non fiscales tels que redevances pour services rendus, produits du domaine, participations d'urbanisme, produits financiers et dons et legs. En revanche, les dotations de l'Etat, les compensations, les participations et les opérations réalisées pour le compte de tiers n'entrent pas dans ce ratio, lequel s'apprécie par catégorie de collectivités : communes et leurs groupements, départements, régions.

Quant à la notion de « part déterminante », elle n'a pas laissé d'intriguer. Faute de pouvoir la définir avec toute la précision souhaitable, le législateur organique s'est borné à prévoir que la part des ressources propres « *ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ». Dans sa décision n° 2004-500 du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel a estimé que cette définition était suffisante. Il s'ensuit que la « *part déterminante* » est dorénavant fixée, pour les communes et leurs groupements à 60,8%, pour les départements à 58,6% et pour les régions à 41,7%.

Pour inédites qu'elles soient, ces dispositions emportent deux séries de conséquences. D'une part, si cette règle était méconnue, le législateur financier aurait l'obligation, au plus tard pour la deuxième année suivant celle au cours de laquelle ce constat a été fait, d'arrêter les dispositions nécessaires. Mais, faute de recours en carence dans le droit français, on ignore, à la vérité, ce qui se passerait en pareille occurrence. D'autre part et surtout, le Conseil constitutionnel peut censurer tout acte législatif qui aurait pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part de ressources propres d'une catégorie de collectivités locales (Conseil constitutionnel, décision n° 2005-530 du 29 décembre 2005, à propos de la loi de finances pour 2006), étant observé qu'à ce jour, aucune censure tirée de ce motif n'a été prononcée.

C'est à l'aune de ces observations que le Comité a engagé sa réflexion sur la réforme de la fiscalité locale, non sans avoir relevé que, depuis 2003, l'autonomie financière des collectivités locales ainsi définie s'est, contrairement à ce qui est souvent

soutenu, sensiblement renforcée, de 2,4 points pour les communes et leurs groupements ainsi que pour les régions et de 7,8 points pour les départements, en raison d'une augmentation sensible de leur fiscalité et des transferts fiscaux décidés par l'Etat.

Sans ignorer que la plupart des élus locaux et de leurs associations, très attachés à l'autonomie financière des collectivités locales, militent pour un durcissement de la notion de « part déterminante » et souhaiteraient que n'entrent en ligne de compte que les impôts dont ils maîtrisent les taux ou l'assiette, le Comité s'est interrogé sur l'opportunité de revoir la règle constitutionnelle édictée en 2003.

Force lui a été de constater que le respect du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution rend plus difficile la mise en place d'une réforme fiscale de grande ampleur.

Le Comité appelle en particulier l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de prendre en compte ces contraintes constitutionnelles pour mener à bien la réforme de la taxe professionnelle. Au cours de ses travaux, le Comité a, en effet, pris connaissance des dispositions de la loi de finances rectificative pour 2008 qui ont modifié l'assiette de cette taxe, en sortant de son assiette les investissements nouveaux, puis de l'annonce de la « *suppression de la taxe professionnelle* ». Les propositions qu'il formule plus loin pour remplacer cet impôt s'inscrivent dans ce cadre.

La question des finances locales a donc semblé au Comité revêtir une importance particulière. Une dépense locale difficilement maîtrisée, des financements enchevêtrés, des impôts locaux vieillissants et qui ne cessent de s'alourdir, un « financement fiscal » par l'Etat qui n'offre aux problèmes de péréquation qu'une solution en trompe-l'œil : tous ces éléments militent en faveur d'une refonte globale de la fiscalité locale. Au surplus, la suppression de la taxe professionnelle rend cette réforme aussi opportune qu'urgente.

Mais, sans préjudice des contraintes juridiques qui viennent d'être mentionnées, la conviction du Comité est qu'une réforme de l'ampleur de celle qui est nécessaire, et attendue, ne peut aboutir que si elle procède d'un réexamen de la

répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales.

## **B/. Les compétences**

La répartition des compétences des collectivités locales illustre jusqu'à la caricature la nécessité d'une remise en ordre de l'administration locale française.

Pratiquement toutes les compétences sont partagées, ce qui sert de prétexte commode aux financements croisés dont l'excès a été mentionné plus haut.

Pour autant, les critères qui permettraient de clarifier la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales en les spécialisant se révèlent peu opérants en dehors d'une refonte des structures mêmes de ces collectivités.

Mais l'exercice est délicat car il se heurte à des difficultés juridiques dont il importe de mesurer l'exacte portée.

### **a) Des compétences enchevêtrées**

A quelques exceptions près, les compétences des collectivités locales, qu'il s'agisse d'assurer le fonctionnement d'un service public, d'attribuer des concours financiers aux entreprises ou aux particuliers ou encore de réaliser des investissements, sont toutes partagées entre elles.

Tableau n° 8 – Répartition actuelle des compétences entre collectivités locales et l'Etat

	Régions	Départements	Secteur communal	Etat
<b>Formation professionnelle, apprentissage</b>	Définition de la politique régionale et mise en œuvre			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
<b>Enseignement</b>	Lycées (bâtiments, TOS)	Collèges (bâtiments, TOS)	Ecoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel) Politique éducative
<b>Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</b>	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)  Sport (subventions)  Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)  Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Enfance (crèches, centres de loisirs) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)  Sport (formation, subventions) Tourisme
<b>Action sociale et médico-sociale</b>		Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA)	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
<b>Urbanisme</b>			PLU, SCOT, permis de construire, ZAC <sup>16</sup>	PIG, OIN, DTA <sup>17</sup>
<b>Aménagement du territoire</b>	Schéma régional (élaboration) CPER	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR  CPER
<b>Environnement</b>	Espaces naturels Parcs régionaux  Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels  Déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels  Déchets (collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Energie(distribution)	Espaces naturels Parcs nationaux  Eau (police, SDAGE) Energie
<b>Grands équipements</b>	Ports fluviaux  Aérodromes	Ports maritimes, de commerce et de pêche Aérodromes	Ports de plaisance  Aérodromes	Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables Aérodromes
<b>Voirie</b>	Schéma régional	Voies départementales	Voies communales	Voies nationales
<b>Transports</b>	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
<b>Communication</b>	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
<b>Logement et habitat</b>	Financement	Financement, parc et aides (FSL), PLH <sup>18</sup> et office de l'habitat	Financement, parc et aides	Politique nationale du logement
<b>Développement économique</b>	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	Aides indirectes	Politique économique
<b>Sécurité</b>		Circulation  Prévention de la délinquance Incendie et secours	Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance	Police générale et polices spéciales

<sup>16</sup> Plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, permis de construire, zones d'aménagement concerté<sup>17</sup> Projet d'intérêt général, opérations d'intérêt national, directives territoriales d'aménagement<sup>18</sup> Plan local de l'habitat

Le tableau ci-dessus le montre, ce n'est que dans un nombre très limité de matières qu'il est possible d'identifier un niveau de collectivités locales principalement compétent. Il en est ainsi de la formation professionnelle pour les régions, de l'action sociale pour les départements et des règles d'urbanisme pour les communes et leurs groupements. Il n'est d'ailleurs pas indifférent de remarquer que c'est précisément dans ces domaines que l'action des collectivités locales est, de l'avis général, la plus appréciée de nos concitoyens.

En dehors de ces cas, la majorité des compétences sont partagées entre collectivités locales. Il en résulte un enchevêtrement qui a, d'ores et déjà, été dénoncé par maints rapports remis aux pouvoirs publics et, en dernier lieu, par le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Les inconvénients liés à cette situation ont à peine besoin d'être soulignés. Le Comité se contentera donc d'énumérer les principaux, sur lesquels les personnalités qu'il a auditionnées ont marqué un accord unanime : manque de lisibilité qui nuit à la clarté des choix des élus ; complexité qui est une source d'inégalité entre collectivités, selon qu'elles ont ou non les moyens humains et techniques d'éclairer leurs décisions ; justification induite des excès des financements croisés et, par suite, difficulté à maîtriser la dépense publique locale ; impossibilité pour les citoyens de savoir quelle est la collectivité responsable des projets d'investissement.

Le Comité s'est interrogé sur la manière de porter remède à un état de fait qui porte atteinte à la clarté des choix démocratiques.

Force lui a été, cependant, de constater que les critères qui paraissent de nature à améliorer les choses se révèlent peu opérants.

#### **b). Une difficile spécialisation des compétences**

Comme le Comité l'a relevé, la spécialisation des compétences est, depuis l'origine de la décentralisation, le but poursuivi par le législateur.

Tel était notamment l'objectif de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dont l'article 3 précisait : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

Mais le Comité n'a pu que relever que cet objectif, dont le contenu normatif était au demeurant assez faible, n'a pas été respecté, essentiellement du fait que, depuis lors, nombre de législations spéciales ont entendu déroger, chaque fois pour de bonnes raisons.

Aussi le Comité s'est-il interrogé sur la question de savoir s'il y avait quelque chance raisonnable de renouer avec l'exigence posée à juste titre par le législateur de 1983. Le bon sens y invite et appelle à une « révision générale des compétences » dont le but serait d'attribuer à chaque catégorie de collectivités locales les compétences qu'elle est le mieux à même d'exercer. Au reste, cet exercice donnerait corps au principe de subsidiarité que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigé en principe de valeur constitutionnelle en précisant, au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Cinq critères pourraient, a-t-il semblé au Comité, être employés aux fins de spécialiser les compétences des collectivités locales et conférer à ces dispositions constitutionnelles une portée utile.

Un premier critère consisterait à prendre en considération le savoir faire acquis par chaque niveau de collectivité locale, ce qui permettrait d'éviter les coûts liés à toute réorganisation, alors surtout que, dans certains domaines, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 s'est d'ores et

déjà traduite par des transferts récents de services entre collectivités.

Un deuxième critère, géographique et financier, serait lié au niveau de péréquation recherché entre collectivités locales. Dans le cadre d'une telle approche, recommandée notamment par le rapport Warsmann, le tourisme et la culture, par exemple, trouveraient à l'échelon départemental un niveau de péréquation idoine, compte tenu de la taille des projets en cause et des moyens humains et financiers qu'ils nécessitent. Mais le Comité a estimé que ce critère pourrait difficilement être opérant dans tous les cas et pour l'ensemble des champs de compétences dont il s'agit.

Un troisième critère serait tiré de l'objet même des compétences en cause. En d'autres termes, les compétences d'investissements pour l'avenir, telles la formation professionnelle ou l'éducation, pourraient être dévolues globalement à la région tandis que les compétences de gestion des services de proximité, comme l'aide sociale, seraient attribuées au département. Il en résulterait notamment qu'en dépit de l'expérience acquise par le département dans la gestion des collèges, ceux-ci seraient transférés à la région, au motif que celle-ci a compétence pour gérer les lycées. Mais le Comité a relevé que ce critère ne manquerait pas de s'avérer par trop rigide s'il était retenu de manière générale.

Un quatrième critère reposerait sur la distinction entre l'exercice d'une compétence d'édiction d'orientations générales et de normes et la gestion courante d'un service. Il s'ensuivrait que la collectivité locale dont l'aire géographique est la plus étendue serait chargée d'élaborer le cadre général applicable par toutes les collectivités de son ressort territorial et que celles-ci auraient pour tâche d'assurer la gestion des services. Mais il est apparu au Comité qu'un tel critère serait peu opératoire et qu'il ne permettrait pas d'obtenir un véritable partage des compétences.

Un cinquième et dernier critère serait de nature exclusivement financière ; il consisterait à prendre en compte l'ampleur des dépenses actuellement exposées par chaque niveau de collectivités locales et à affecter la totalité des compétences correspondantes à celui qui y

consacre le plus de dépenses. Ainsi, les transports, seraient, dans ce cas, attribués aux seules régions. Mais il a semblé au Comité que ce critère comptable aurait pour effet de favoriser à l'excès les compétences liées à des dépenses d'intervention élevées.

En d'autres termes, il apparaît que seule une combinaison de ces cinq critères serait de nature à permettre une répartition satisfaisante des compétences entre collectivités locales. Le Comité s'est essayé, on y reviendra, à l'exercice, mais celui-ci s'est avéré particulièrement délicat, tant l'enchevêtrement actuel des compétences est rebelle à tout effort d'analyse. A la vérité, la clarification des compétences est appelée à demeurer un vœu pieux tant qu'elle ne procédera pas d'une redéfinition des structures mêmes de l'organisation territoriale de notre pays.

En outre, il est fréquemment soutenu qu'en tout état de cause, une telle ambition serait vaine dans la mesure où la « clause générale de compétence » qui s'attacherait à la notion même de collectivité locale ferait obstacle à toute spécialisation stricte des compétences. Le Comité a estimé qu'il devait éclaircir ce point.

### **c). Des difficultés d'ordre juridique**

Enoncée par la loi en termes voisins mais pas identiques, ce qu'il est convenu d'appeler la clause de compétence générale procède de dispositions aussi anciennes que les collectivités locales qu'elles définissent. Ainsi, l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux, l'article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions fondent les dispositions actuellement applicables, reprises aux articles L.2121-29 du code général des collectivités territoriales pour les communes, L.3211-1 de ce code pour les départements et L.4221-1 du même code pour les régions. Le premier énonce, pour les communes, que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune./ (...) Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* » ; le deuxième prévoit, pour les

départements, que « *le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. / Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi* » ; le troisième dispose, pour les régions, que « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région./ Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes./ Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixées par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions* ».

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a, en outre, introduit une disposition générale, reprise à l'article L.1111-1 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Mais il a été jugé que cette disposition, dont on avait pu penser que, s'ajoutant à la notion de « blocs de compétences », elle était venue remettre en cause la clause de compétence générale attribuée aux collectivités locales, n'y avait pas porté atteinte (CE. 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, p. 209).

De la combinaison de ces dispositions, éclairées par la jurisprudence, il ressort donc que toute collectivité locale peut, sans excéder ses compétences, agir dans tout domaine présentant un intérêt local alors même qu'aucun texte particulier ne lui en confie le soin. Quant à cette notion d'intérêt local, une abondante jurisprudence en a donné une définition relativement extensive, qui permet d'élargir le champ des compétences attribuées aux collectivités locales par les lois et règlements en vigueur. A titre d'exemple, elle peut justifier les décisions de création d'un service public local, l'octroi de subventions ou d'aides matérielles, la

réalisation de travaux (v. notamment, CE. 19 octobre 1966, Albet, p. 549 pour l'octroi de prestations de subsistance aux rapatriés, ou encore Sect. 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, p.834 pour l'instauration d'une bourse municipale en faveur des étudiants étrangers venus préparer un doctorat dans une université située sur le territoire de la commune).

Pour autant, le Comité a relevé que l'importance effective de la clause de compétence générale ainsi définie ne devait pas être exagérée. Plusieurs éléments tendent en effet à en réduire la portée pratique.

D'une part, et même si cette disposition, issue de la loi du 7 janvier 1983, est difficile à contrôler, le troisième alinéa de l'article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi »*.

D'autre part, la notion d'intérêt local, si souple soit-elle, s'apprécie en fonction des besoins de la population concernée et n'est pas indéfiniment extensible. Ainsi, en dehors de cas extrêmes comme le financement par un département de la restauration d'un village situé dans un autre département (CE. 11 juin 1997, Département de l'Oise, p.236) ou la diffusion d'une brochure appelant à voter « non » à un référendum national (CE. 25 avril 1994, Président du conseil général du Territoire de Belfort), le juge administratif est régulièrement appelé à borner l'exercice de la clause de compétence générale. D'une abondante jurisprudence, il résulte que les décisions des collectivités locales qui se fondent sur la clause de compétence générale ne peuvent légalement le faire que si et dans la mesure où elles ne s'affranchissent pas de règles de fond telles que le droit communautaire de la concurrence ou les dispositions législatives spéciales relatives aux aides aux entreprises, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou encore le principe de neutralité.

Enfin et surtout, la clause de compétence générale n'habilite l'assemblée délibérante d'une collectivité locale à statuer sur des questions

d'intérêt local que sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques (CE. 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, AJDA 2002 p.42).

Autrement dit, il ressort de l'analyse à laquelle le Comité a procédé que la compétence, fût-elle générale, d'une collectivité locale finit là où commence la compétence exclusive d'une autre personne publique, qu'il s'agisse de l'Etat, d'une autre collectivité locale ou d'un établissement public, y compris d'un EPCI. Il s'en déduit que la seule question à se poser, de manière pratique, est de savoir, au cas par cas, si le législateur, lorsqu'il a attribué une compétence à une collectivité locale, a entendu exclure ou pas l'intervention d'une autre collectivité publique.

Aussi est-il impossible d'évaluer l'ampleur des dépenses exposées par les collectivités locales à raison de leur compétence générale, laquelle n'est, le plus souvent, mise en œuvre qu'en complément à l'exercice d'une compétence d'attribution. Mais le Comité a estimé qu'il ne se tromperait guère s'il avançait que, conformément aux usages les plus anciens, la clause de compétence générale s'applique essentiellement en matière sociale pour ce qui est des communes et en matière d'équipements publics pour ce qui concerne les départements et les régions, appréciation dont on conviendra qu'elle réduit sensiblement l'importance pratique de la question posée.

Le Comité s'est néanmoins interrogé sur le point de savoir quelle était la marge de manœuvre des pouvoirs publics pour restreindre, le cas échéant, le champ de la clause de compétence générale.

Il a relevé que, sur ce point, les avis étaient partagés. D'aucuns prétendent en effet que la clause de compétence générale ne procède pas seulement des dispositions législatives précitées mais qu'elle serait de rang constitutionnel. Elle serait ainsi consubstantielle à la notion même de collectivité locale au sens de l'article 72 de la Constitution et son existence serait, comme on l'a constaté lors de la transformation des établissements publics régionaux en collectivités locales, la principale différence entre les collectivités locales, dotées

d'une compétence générale et les établissements publics, qui obéissent au principe de spécialité.

D'autres avancent encore que la clause de compétence générale serait l'une des composantes du principe de libre administration des collectivités locales garanti par les articles 34 et 72 de la Constitution. Ils font notamment valoir que le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 72 de la Constitution impliquait que, pour s'administrer librement, une collectivité locale doit disposer d'un conseil élu « doté d'attributions effectives » (CC, 8 août 1995, décision n° 85-196 DC, à propos de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie) et que le Conseil d'Etat, de son côté, a jugé que le fait, pour une commune, d'être privée illégalement d'une partie de ses compétences constitue une atteinte à sa libre administration.

D'autres, enfin, excipent de l'inscription récente, au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, du principe de subsidiarité selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* », ce qui conforterait la thèse qui veut que chaque collectivité locale a vocation à gérer ses propres affaires.

Mais il existe également un point de vue différent, dont le rapport Warsmann s'est, en son temps, fait l'écho. Selon cette opinion, aucune jurisprudence constitutionnelle ne s'opposerait à une modification des dispositions législatives du code général des collectivités territoriales visant à spécialiser l'action de chaque catégorie de collectivités locales, y compris en dérogeant à la clause de compétence générale que la loi leur a reconnue. Le point fort de cette thèse est que cette clause n'a, par elle-même, pas acquis de valeur constitutionnelle et qu'elle ne saurait être confondue avec le principe, constitutionnel, de libre administration des collectivités locales.

Au total, le Comité a estimé qu'en l'absence de toute jurisprudence constitutionnelle tranchant clairement la question, il était raisonnable de penser que la modification voire la suppression de la clause de compétence générale était possible, à la

condition que la collectivité locale concernée conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être, si peu que ce soit, assimilée à un établissement public. Il a également estimé que le principe de libre administration ne valait qu'au regard de la manière d'exercer ces compétences. Il lui a semblé, au surplus, qu'un tel raisonnement n'était pas incompatible avec les stipulations des articles 2 et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui prévoient, respectivement, que « *le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne* » et que « *par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part effective des affaires publiques* ». Enfin, il lui est apparu que l'article 4 de la même Charte, qui stipule que « *les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité* » ne faisait pas davantage obstacle à cette analyse.

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Alain Lambert, Sénateur, avait, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, envisagé un aménagement de la clause de compétence générale et proposé sa suppression pour les départements et les régions. Sensible aux motivations qui ont guidé la réflexion de ce groupe de travail, le Comité s'est toutefois demandé s'il ne serait pas plus expédient de ne pas surestimer l'importance de la difficulté juridique qui vient d'être analysée et d'emprunter la voie d'une définition clairement exclusive des attributions de compétences particulières faites au profit de telle ou telle collectivité locale. La querelle de la clause de compétence générale serait ainsi, pour partie privée d'objet, et la question de la répartition des compétences résolue de manière souple et pragmatique.

Surtout, le Comité a estimé que la clarification des compétences supposait qu'au préalable fût résolue la question, autrement délicate, des structures de l'administration territoriale.

## **C/. Les structures**

Appelé à dresser l'inventaire des structures de l'administration territoriale de notre pays, le Comité n'a pu qu'être frappé par leur morcellement et leur empilement. Aux 36 678 communes entre lesquelles est réparti l'ensemble du territoire national, s'ajoutent en effet 16 133 syndicats à vocation unique ou multiple, 2393 communautés de communes, 169 communautés d'agglomérations et 16 communautés urbaines, sans compter, en milieu rural principalement, 371 « pays ». Cet ensemble est regroupé en 100 départements, lesquels sont inégalement répartis en 26 régions, dont 22 en métropole.

### **a). Les communes et leurs groupements**

La France se distingue de ses voisins par le nombre de ses communes, qui s'élevait en 2008 à 36 678 exactement. Souvent présentée comme une « richesse », cette particularité constitue en fait une source d'augmentation de la dépense publique. Aussi les pouvoirs publics ont-ils, de longue date, tenté d'y porter remède en favorisant les regroupements de communes. Ce fut notamment le cas de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin, qui, à de rares exceptions près, n'a guère rencontré de succès.

Le tableau ci-après illustre cette particularité française :

Tableau n° 9 – Evolution du nombre de communes entre 1950 et 2007 dans 14 pays européens<sup>19</sup>

Pays	Nombre de communes en 1950	Nombre de communes en 2007	Diminution %
Allemagne	14 338	8 414	- 41
Autriche	4 039	2 357	- 42
Belgique	2 359	596	- 75
Bulgarie	1 389	264	- 81
Danemark	1 387	277	- 80
Espagne	9 214	8 111	- 12
Finlande	547	416	- 24
France	38 800	36 783	- 5
Hongrie	3 032	3 175	+ 5
Italie	7 781	8 101	+ 4
Norvège	744	431	- 42
République tchèque	11 459	6 244	- 46
Royaume-Uni	1 118	238	- 79
Suède	2 281	290	- 87

Un palliatif fut trouvé à cet échec par les dispositions législatives qui ont entendu développer la coopération intercommunale. Ce fut notamment l'objectif poursuivi, et atteint, par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, qui a permis, en quelques années, l'éclosion d'un grand nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Mais le Comité n'a pu manquer de relever qu'à ce succès quantitatif ne correspondaient pas les économies d'échelle attendues et que le bilan qualitatif de la coopération intercommunale demeurait contrasté.

La loi du 12 juillet 1999 a laissé subsister cinq modalités de regroupement communal qui, aux termes de l'article L.5210-1 du code général des collectivités territoriales, « se fondent sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

Une première catégorie comprend les syndicats intercommunaux de gestion, qu'ils soient à vocation unique (SIVU), structure ancienne héritée de la loi du 22 mars 1890, ou à vocation multiple (SIVOM), créés par l'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale ; ils unissent des communes voisines pour la gestion d'un ou plusieurs services tels que l'assainissement ou le ramassage scolaire.

<sup>19</sup> Conseil de l'Europe, Comité sur la démocratie locale et régionale, 2007, cité par *Les Cahiers français*, « La réforme de l'Etat », n° 346, p. 50

Une deuxième catégorie regroupe les communes autour de projets, ce qui suppose une fiscalité propre, qui peut être additionnelle aux taxes perçues par les communes ou prendre la forme de la taxe professionnelle unique (TPU), auquel cas les communes membres ne la perçoivent plus.

Trois<sup>20</sup> modalités de coopération intercommunale sont possibles, au sein de cette deuxième catégorie de groupements.

Les *communautés de communes*, créées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, sont d'un seul tenant, sans enclave et se révèlent, par leur souplesse d'organisation et l'absence de seuil démographique comme condition de leur constitution, proches de la formule syndicale. Elles exercent des compétences obligatoires en matière d'aménagement et, de façon renforcée si elles optent pour la taxe professionnelle unique (TPU), de développement économique. Leurs autres compétences sont facultatives mais peuvent se révéler, selon le cas, assez étendues.

Les *communautés d'agglomération*, créées par la loi du 12 juillet 1999, sont également d'un seul tenant et sans enclave, mais ne peuvent regrouper qu'au moins 50 000 habitants autour d'une ville centrale de plus de 15 000 habitants. Outre des compétences obligatoires en matière d'aménagement, de développement économique, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, elles doivent opter pour au moins trois compétences supplémentaires au sein de six rubriques : voirie et stationnement, assainissement, eau, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs, action sociale. Elles perçoivent la TPU.

Les *communautés urbaines*, instituées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, sont également d'un seul tenant et sans enclave. Depuis 1999, les nouvelles communautés urbaines doivent compter plus de 500

---

<sup>20</sup> Ou même quatre, si l'on prend en compte les cinq « *syndicats d'agglomération nouvelle* », catégorie instituée par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, dotée de compétences obligatoires et percevant la taxe professionnelle unique.

000 habitants. Leurs compétences obligatoires sont très larges et elles perçoivent la TPU.

Tous ces groupements de communes sont créés par arrêté préfectoral, pris après avis d'une majorité qualifiée des conseils municipaux concernés, représentant une majorité qualifiée de la population.

En 2008, notre pays comptait 16 133 syndicats, 2 393 communautés de communes, 169 communautés d'agglomération et 16 communautés urbaines<sup>21</sup>.

S'ajoute à ces deux catégories de groupements un troisième ensemble, les « pays » apparus sous la forme associative dans le courant des années 1970 et depuis lors définis par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire comme regroupant des communes et des EPCI liés par une communauté d'intérêts en raison de leur appartenance à un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Ils s'étendent sur un périmètre fixé par le préfet de région, sont pourvus d'organes propres, qui présentent la particularité de pouvoir faire une place aux milieux socio-économiques, ainsi que d'une « charte de développement ». Ils étaient 371 en 2008 et regroupaient 81% de la superficie du territoire métropolitain et 47% de la population.

Sans doute la profusion de ces formes diverses de coopération intercommunale et la souplesse de leur organisation expliquent-elles l'indéniable succès quantitatif rencontré par celle-ci ces dernières années. Force est en effet de constater qu'il existe aujourd'hui 2583 EPCI à fiscalité propre, que 91,5% des communes, regroupant 87% de la population, sont membres d'un EPCI. De manière significative, un EPCI rassemble en moyenne 13 communes (un canton 10 seulement en moyenne) et un peu plus de 20 000 habitants. Depuis 1999, le champ de compétence des EPCI s'est considérablement accru, au-delà des obligations légales : le nombre moyen de leurs compétences est, en dix ans, passé de 4 à 8. C'est

---

<sup>21</sup> Nice et Toulouse, qui étaient jusqu'alors organisées en communautés d'agglomération, se sont tout récemment transformées en communautés urbaines.

ainsi qu'en sus du développement économique et de l'aménagement de l'espace, compétences obligatoires, 70% des EPCI exercent une compétence en matière de logement, habitat et déchets et 60% dans le domaine du tourisme. Il en résulte que les dépenses des EPCI à fiscalité propre représentent un quart de celles des communes et équivalent à celles des régions.

Le tableau ci-après montre dans quelle mesure les EPCI jouent un rôle important de péréquation dans les dépenses communales, étant observé, on y reviendra, que 80% de ces dépenses sont des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 10 – Les dépenses des collectivités locales et de leurs groupements en 2005

	Dépenses	
	Mds €	%
<b>Régions</b>	<b>19,52</b>	<b>9,2</b>
<b>Départements</b>	<b>54,22</b>	<b>25,6</b>
<b>Communes et groupements</b>	<b>137,91</b>	<b>65,1</b>
Dont communes	84,46	39,9
groupements	53,45	25,2
Dont EPCI à fiscalité propre	20,02	9,4
<b>Total</b>	<b>211,64</b>	<b>100,0</b>

Il est vrai que les incitations de l'Etat en faveur des regroupements de communes n'ont pas manqué depuis 1999. Des dotations spécifiques existent, qui s'élevaient en 2005 à plus de 2 milliards d'euros. Elles ont manifestement produit leurs effets.

Le bilan qualitatif de l'intercommunalité est plus contrasté que le succès rencontré par les EPCI depuis dix ans ne le laisserait supposer.

Comme la Cour des comptes l'a relevé à plusieurs reprises<sup>22</sup>, le périmètre géographique des groupements de communes n'est pas toujours satisfaisant, notamment au regard de l'« aire urbaine » définie par l'INSEE comme correspondant à un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci. La rationalisation de la carte intercommunale a été tentée en 2004, mais les

<sup>22</sup> Voir notamment « L'intercommunalité en France » – Rapport au Président de la République, novembre 2005, et le rapport public annuel 2009.

résultats obtenus sont modestes, en dépit des mécanismes incitatifs prévus à l'article L.5211-41 du code général des collectivités territoriales. Seuls une dizaine d'EPCI ont fusionné.

Surtout, l'exercice par les EPCI de compétences de plus en plus étendues, encouragé par la loi du 13 août 2004 qui a favorisé la pratique des fonds de concours, de la mutualisation des services et même la mise en place de missions pour le compte des départements et des régions, accentue et illustre les inconvénients liés à l'enchevêtrement des compétences. De fait, les EPCI tendent, dans les faits, à exercer une compétence quasi générale, ce qui met en relief l'inadaptation de leur statut d'établissements publics, dont les dirigeants ne procèdent pas du suffrage direct.

Enfin, le développement de la coopération intercommunale n'a pas produit les heureux effets attendus, sinon annoncés, en matière d'économies d'échelle. Le Comité a relevé, à cet égard, que depuis 2000, les effectifs des agents des EPCI avaient augmenté de 64% sans que ceux des communes aient, comme on aurait pu le penser, décru, puisque, bien au contraire, ils ont continué à croître, de 3%. Même s'il est vrai que les effectifs des agents des communes ont augmenté trois fois plus vite quand celles-ci ne sont pas membres d'un EPCI, il n'en reste pas moins que les regroupements communaux n'ont pas été un facteur d'économies de fonctionnement. Pour reprendre les termes de la Cour des comptes : « *L'essor de l'intercommunalité (...) n'a pas réduit comme escompté les dépenses communales* »<sup>23</sup>. Même s'il n'a pas sous-estimé les conséquences, pour les EPCI, des nouvelles exigences législatives et réglementaires qui leur ont imposé des dépenses supplémentaires dans le domaine de l'environnement en particulier, et s'il n'a pas davantage négligé le fait que la coopération intercommunale a permis de mieux satisfaire les besoins, existants ou révélés, des populations des petites communes, le Comité a estimé que le financement de l'intercommunalité constituait l'un des points les plus critiquables du système actuel de d'administration territoriale de notre pays.

---

<sup>23</sup> *Op. cit.* p. 233.

Au demeurant, cette critique a d'ores et déjà donné lieu à des propositions de réforme.

Les unes consistent à recommander un approfondissement de la coopération intercommunale, qui se traduirait par une rationalisation du périmètre géographique des EPCI, l'élimination des doublons de compétences et de financements avec les pays et les syndicats intercommunaux, la mutualisation des moyens et la mise en place d'une nouvelle répartition des compétences entre les EPCI et les communes.

Les autres suggèrent que la légitimité démocratique des EPCI soit renforcée par le biais de l'élection directe des membres des assemblées délibérantes de ces établissements, le mode de scrutin applicable pouvant alors s'inspirer de celui en vigueur à Paris, Lyon et Marseille, ce qui aurait pour conséquence que lors de l'élection des conseillers municipaux, chaque liste comporterait, en tête, des candidats qui auraient vocation à siéger à la fois au conseil municipal et à l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Enfin, il est parfois proposé que les EPCI deviennent des collectivités locales de plein exercice, au lieu et place des communes. Dans ce schéma, qui verrait s'appliquer le mode de scrutin qui vient d'être décrit, les communes actuelles subsisteraient en tant que subdivisions de la nouvelle commune, resteraient pourvues d'un maire et d'une assemblée délibérante et exerceraient, sur délégation, certaines des compétences de la nouvelle commune. Dans le cas particulier où ces collectivités nouvelles auraient un poids prépondérant dans un département, elles pourraient même fusionner avec lui, comme le permettent déjà les dispositions du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, les autres communes étant alors rattachées aux départements limitrophes.

Le Comité a pris acte de ces diverses propositions, formulées au fil des ans dans nombre de rapports remis aux pouvoirs publics et dont certaines ont été évoquées devant lui au cours des auditions auxquelles il a procédé. Il a également noté que ses propositions dans ce domaine n'auraient quelque chance d'être entendues que s'il prenait, en outre, clairement partie sur le caractère

incitatif ou obligatoire des changements qu'il appellerait de ses vœux et sur le calendrier de la réforme.

### **b). Les départements et les régions**

Les départements font figure de collectivités locales anciennes, solidement ancrées dans le paysage administratif français. Créés par la Constituante, ils ont été privés par la Convention des instances élues qui devaient les administrer et ont été longtemps réduits à de simples circonscriptions administratives, découpées selon un critère pratique bien connu (le chef-lieu devait être accessible à cheval en une journée de tout point du département). Ils ne sont devenus des collectivités locales que par l'effet de la loi du 10 août 1871, même si des assemblées délibérantes leur avaient été attribuées dès 1833. Et ce n'est qu'en 1982 que le préfet a cessé d'en constituer l'autorité exécutive.

Peut-être le mode de désignation des conseillers généraux, élus depuis l'origine au scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre des cantons, a-t-il favorisé l'enracinement de la collectivité départementale dans l'imaginaire collectif, au moins en milieu rural. Le fait est que les départements sont découpés en 4039 cantons, dont le moins que l'on puisse dire est que la taille n'est qu'imparfaitement proportionnelle au nombre des habitants qui les peuplent.

Archaïque pour certains, indispensable échelon intermédiaire d'administration pour d'autres, compte tenu du morcellement communal, le département occupe une place particulière dans le système d'administration locale de notre pays. Les départements perçoivent 35% des impôts locaux, exposent 28% du total des dépenses des collectivités locales, dont des charges de personnels de quelque 8,4 milliards d'euros, contre 1,6 milliard d'euros pour les régions. Les 925 euros qu'ils dépensent par an et par habitant se répartissent entre l'action sociale (47% des dépenses), le développement économique (3%), l'enseignement (7%, principalement du fait de la gestion immobilière des collèges, de la gestion de certaines catégories

de personnels et de leur participation aux frais de transport des élèves des lycées) et les transports.

Enfin, le Comité n'a pas manqué d'être frappé par le fait que toutes les réformes décentralisatrices de ces dernières années, qui étaient supposées promouvoir l'échelon régional, se sont, en fait, traduites, par un renforcement de la place et du rôle des départements.

A l'inverse, on peut avancer, sans forcer le trait, que les régions sont méconnues.

Il est vrai que, même si certaines d'entre elles correspondent aux anciennes provinces, elles ne sont apparues que récemment dans l'ensemble administratif français, tant la forme républicaine du gouvernement a longtemps paru indéfectiblement associée à l'existence du seul département, né de la Révolution.

C'est en avril 1969 que le Général de Gaulle, le premier, proposa d'instaurer, au même rang que la commune et le département, une collectivité territoriale nouvelle, pour les besoins de la politique d'aménagement et de développement du territoire. Après l'échec du référendum du 27 avril 1969, le projet régional ne fut pas totalement abandonné et la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions créa des établissements publics régionaux, ayant pour objet de « *contribuer au développement économique et social de la région* ». Ces établissements étaient administrés par un conseil régional composé des parlementaires de la circonscription régionale, des représentants des agglomérations élus en leur sein et des représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux, dont la moitié parmi les petites communes.

Ce sont les lois n° 82-213 du 2 mars 1982 et 86-16 du 6 janvier 1986 qui ont érigé les régions en collectivités locales de plein exercice et ont prévu qu'elles seraient administrées par un conseil élu au suffrage universel direct. Comme on le sait, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a garanti l'existence constitutionnelle des régions, au même titre que les communes et les départements. Elles ne conservent de leur passé récent qu'une seule originalité institutionnelle, les conseils économiques

et sociaux régionaux, organe consultatif non élu, dépourvu de tout pouvoir décisionnel.

A l'heure actuelle, la France compte 26 régions, dont 22 en métropole, administrées par 1829 conseillers régionaux, soit une moyenne de 70 (76 en métropole) par région. Le mode d'élection de ces derniers a souvent été modifié, le dernier en date des modes de scrutin qui leur est applicable étant celui fixé par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003.

Des auditions auxquelles il a procédé et de ses propres réflexions, le Comité a tiré la conclusion que la région était perçue, le plus souvent, comme un échelon administratif d'avenir par les autorités de l'Etat qui, depuis 2004 au moins, font de ce niveau le pivot de la réorganisation des services et de l'action de l'Etat et par les instances européennes qui considèrent que l'échelon régional constitue le niveau d'administration le mieux adapté à la mise en œuvre des politiques européennes. Mais il n'a pas manqué de relever que la région continue d'inquiéter, non seulement ceux qui craignent que son enracinement progressif ne porte atteinte à l'unité nationale, mais aussi ceux qui se préoccupent de la proximité des services rendus à la population.

Au demeurant, le poids financier de la région reste relativement limité dans notre ensemble institutionnel territorial. Les régions n'engagent que 11,2% des dépenses des collectivités locales (contre 28,3% pour les départements et 60,5% pour les communes et leurs groupements) et ne perçoivent que 9% de la fiscalité locale. Les quelque 342 euros par habitant et par an qu'elles dépensent sont, pour 42%, des dépenses d'investissement. Leurs compétences s'exercent essentiellement dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage (20% des dépenses), du développement économique (8%), de l'enseignement (20% avec la gestion immobilière des lycées notamment), de l'organisation du transport ferroviaire des voyageurs (25%), de la culture de l'action sociale et, depuis 2004, de la gestion, sur la base du volontariat, des grands équipements, tels que les ports non autonomes, les aéroports, les voies navigables et les ports intérieurs.

Comme on le voit, récente et parfois méconnue, la région occupe une place en devenir dans notre système d'administration territoriale, non sans concourir au phénomène d'empilement des structures déjà décrit.

Des tentatives ont été faites pour pallier cet inconvénient.

Si la ventilation statistique des dépenses montre que le département et la région ont leur personnalité propre, les recoupements restent nombreux, du fait de la combinaison des clauses de compétence générale dont jouissent ces deux collectivités. Le rapport Warsmann en a donné des exemples frappants, dans les domaines de l'enseignement artistique, des transports et des aides aux entreprises, en particulier. Si l'on se place du point de vue des métiers, l'enchevêtrement des compétences régionales et départementales est plus manifeste encore, il suffit pour s'en convaincre de se pencher sur la gestion immobilière des établissements d'enseignement.

Aussi les pouvoirs publics ont-ils tenté, en 2003, de mettre en place des mécanismes de coordination entre la région et le département pour l'exercice de compétences partagées. C'est la notion de collectivité chef de file qui a été reprise à cette fin. Elle figure au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui dispose : *« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »*.

Le Comité a cependant relevé que la mise en œuvre pratique de cette disposition est demeurée timide. En effet, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'en a prévu l'application que dans deux domaines : le développement économique au profit de la région, l'action sociale en faveur du département. Encore faut-il observer que le cas de l'aide aux entreprises, qui relève du développement économique, illustre les faiblesses de ce dispositif, puisque le législateur

n'a pas entendu donner à la région le moindre pouvoir de contrainte juridique mais l'a, au contraire, cantonnée à un rôle d'incitation et d'impulsion, d'où il résulte que les changements apportés aux pratiques antérieures sont, faute de modalités pratiques d'exécution, des plus modestes, ainsi que la Cour des comptes l'a noté dans son rapport du 28 novembre 2007 sur les aides des collectivités territoriales au développement économique.

Plusieurs options ont d'ores et déjà été soumises aux pouvoirs publics pour franchir une étape dans la voie d'une redéfinition des rapports entre la région et le département.

S'il fallait en faire la synthèse, on pourrait avancer qu'une première catégorie de scénarios tend à mieux organiser la gestion des compétences partagées entre la région et le département voire à supprimer les cas de partage des compétences. Elles conduisent ainsi à aménager l'interdiction de l'exercice de la tutelle d'une collectivité locale sur une autre en donnant corps à la notion de collectivité chef de file plus que ne l'a fait la loi du 13 août 2004, dont on peut penser qu'elle n'a pas exploité toutes les marges de manœuvre offertes par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Certains envisagent de donner à la région un pouvoir normatif, les documents de planification qu'elle élabore ayant, dans cette hypothèse, un caractère prescriptif pour les collectivités subordonnées. Mais le Comité a relevé que, par sa décision n° 2008-567 du 24 juillet 2008, rendue sur la loi relative aux contrats de partenariat, le Conseil constitutionnel avait estimé que l'article 72 de la Constitution n'habilitait le législateur à désigner une collectivité que « *pour organiser et non pour déterminer les modalités d'action commune de plusieurs collectivités* ». Compte tenu de ces incertitudes, le rapport Warsmann a préféré suggérer de limiter les financements croisés, en faisant en sorte qu'un seul niveau de collectivité puisse participer au financement d'un projet conduit par une autre collectivité locale.

Quant aux propositions qui visent à éliminer les cas de compétences partagées entre la région et le département, elles supposent un remodelage complet du schéma actuel, en fonction des « métiers » exercés. Dans cette logique, retenue par

les rapports Warsmann et Lambert, la région aurait seule compétence pour connaître de toutes les matières relatives à l'enseignement et au transport, le département recevant compétence pour l'action sociale, le tourisme, les musées et les bibliothèques. Dans ce cas se pose la question du maintien, pour chacun de ces deux niveaux d'administration territoriale, de la clause de compétence générale.

Une seconde catégorie de propositions revêt un caractère plus ambitieux encore, dans la mesure où elles visent soit à diminuer le nombre de collectivités à chacun des échelons départemental et régional, soit à rapprocher, sinon à fusionner les structures.

Ainsi, outre la proposition 260 du rapport Attali tendant à la suppression pure et simple du département dans un délai de dix ans, des fusions de départements, sur le modèle de la fusion volontaire des départements alsaciens, entre eux et avec la région, actuellement envisagée, sont proposées, ou encore, et ce point a été souvent évoqué devant le Comité, des fusions de régions tant il est vrai qu'au regard de leurs homologues européennes, les régions françaises paraissent parfois ne pas disposer de moyens comparables. Il ne fait guère de doute que de telles fusions sont possibles, aux termes mêmes de l'article 72 de la Constitution, dont le premier alinéa dispose : « (...) *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ».

Enfin, le Comité a pris acte des propositions qui tendent à rapprocher les structures par le biais d'une unification des organes délibérants de la région et du département. Selon ce scénario, qui pose la question des modes de scrutin et de la circonscription électorale à retenir, tout ou partie des conseillers généraux siègeraient également au conseil régional.

Le Comité a porté sa réflexion sur les avantages et les inconvénients de chacun de ces scénarios et sur leur faisabilité au regard des textes et principes constitutionnels en vigueur. Il en a retiré que des changements importants étaient possibles, leur caractère souhaitable, sinon impératif, se déduisant du constat auquel il a procédé.

Face à cet ensemble à la fois divers et rigidifié par l'uniformité de statuts parfois anciens, le Comité s'est convaincu sans peine d'une double nécessité, que commandent les solutions à apporter aux problèmes liés aux finances locales et à la répartition des compétences : il n'est que temps de porter remède aux inconvénients nés du trop grand nombre de communes, de conduire à son terme le processus de l'intercommunalité et de faire des grandes villes françaises de véritables métropoles ; le moment est venu de rapprocher le département et la région.

Mais le Comité se serait imparfaitement acquitté de sa mission s'il n'avait également dressé le tableau des questions posées par les collectivités à statut particulier que sont la Corse, les départements et régions d'outre-mer et la région d'Ile-de-France.

## **D/. Les cas particuliers**

### **a). La région Ile-de-France**

Peuplée de plus de 12 millions d'habitants, soit 20% de la population française, la région Ile-de-France regroupe huit départements, 1 281 communes et 105 groupements de communes à fiscalité propre, sur une surface de quelque 12 000 km<sup>2</sup>, à laquelle ne sont inférieures que l'Alsace et la Corse. Première région française par sa population et son PIB, supérieur à 500 milliards d'euros en 2006, elle est aussi, d'après les dernières estimations, la première région d'Europe. En termes de PIB, l'agglomération parisienne se situe au quatrième rang mondial, *ex aequo* avec Chicago, derrière Tokyo, New-York et Los Angeles, mais devant Londres.

Etant observé qu'au sein de la région Ile-de-France, l'aire urbaine parisienne rassemble, y compris la ville de Paris, dont les limites actuelles ont été définies par la loi du 16 juin 1859, une population de 11 174 746 habitants, au premier rang des aires urbaines françaises, devant Lyon, Marseille, Lille et Toulouse, il est à noter que l'organisation administrative de la région présente de fortes spécificités.

La première d'entre elles tient à ce que la région capitale est le siège de très nombreuses administrations de l'Etat, avec cette particularité que certaines communes y sont privées d'une partie de leurs compétences au profit des services déconcentrés de l'Etat ou de certains établissements publics. C'est ainsi que, dans les départements dits de la « *petite couronne* » (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) l'autorité préfectorale est seule chargée de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation et qu'à Paris, le préfet de police est chargé, outre ses compétences réglementaires spécifiques, de l'ordre public, avec une compétence étendue aux départements de la petite couronne pour ce qui concerne les incendies, les secours et la gestion des effectifs et des moyens des services de police.

La deuxième particularité de la région Ile-de-France est que celle-ci exerce, à l'inverse, en tant que collectivité locale, des compétences plus vastes que les régions de droit commun. Ainsi joue-t-elle un rôle de coordination en matière d'équipements collectifs, d'espaces verts, de transports, avec le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), dans lequel la région tient dorénavant un rôle prépondérant, et de circulation et adopte-t-elle, à cette fin, le schéma directeur régional d'Ile-de-France (SDRIF) prévu par l'article L.141-1 du code de l'urbanisme.

La troisième particularité de la région capitale résulte, compte tenu de l'ampleur des problèmes posés, de l'insuffisante coordination entre les départements qui la composent. L'organisation actuelle des départements résulte de la loi du 10 juillet 1964, qui a remplacé les départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne par huit départements nouveaux et a créé le district de Paris qui constituait, sous l'autorité de Paul Delouvrier, une circonscription d'administration de l'Etat. Le district de Paris a depuis lors disparu.

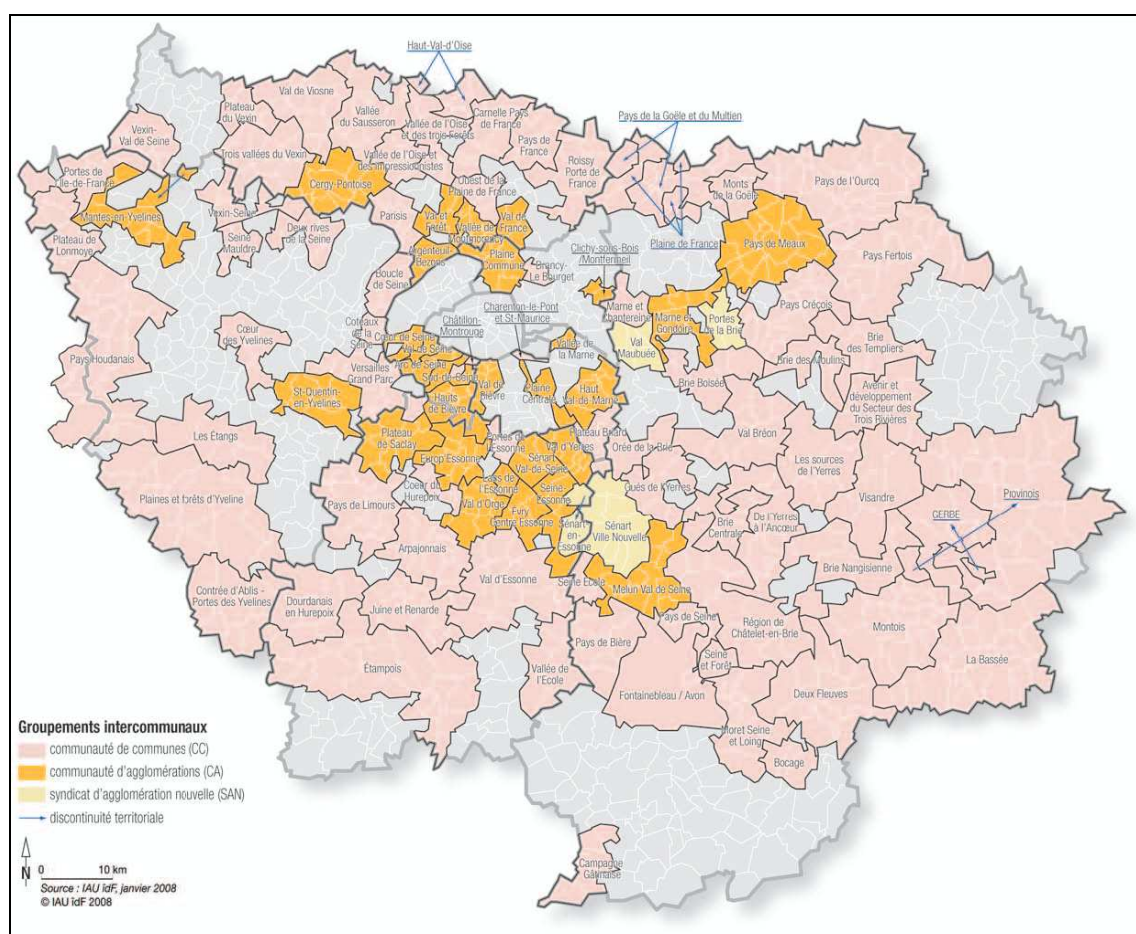
Le tableau qui suit illustre la dimension financière de ce morcellement administratif, dans la mesure où il fait apparaître les déséquilibres existant entre les départements de Paris et de la petite couronne en matière de ressources.

Tableau n° 11 – Les ressources des départements de Paris et de la petite couronne en 2007 (M €)

Département	DGF	DMTO	TH	TFPB	TFPNB	TP	Total
Département de Paris <sup>24</sup>	25,8	790,0	101,8	0,0	0,0	0,0	<b>917,6</b>
Hauts-de-Seine	264,1	407,0	162,2	161,6	595,1	265,3	<b>1 855,3</b>
Seine-Saint-Denis	271,3	164,0	114,0	174,4	872,1	295,9	<b>1 891,7</b>
Val-de-Marne	223,9	200,0	121,8	144,8	425,1	168,1	<b>1 283,7</b>
<b>Total</b>	<b>785,1</b>	<b>1 561,0</b>	<b>499,8</b>	<b>480,8</b>	<b>1 892,3</b>	<b>729,3</b>	<b>5 948,3</b>

Quatrième caractéristique de l'Ile-de-France, l'intercommunalité n'y tient qu'une place modeste. Avec une centaine d'intercommunalités à fiscalité propre qui regroupe 5,5 millions d'habitants, la coopération intercommunale est, en Ile-de-France, inachevée, même si elle a un peu progressé depuis 1999. Elle ne concerne que 70% des communes de la région – et notamment pas la ville de Paris – et seulement la moitié de la population, comme l'illustrent la carte et le tableau suivants.

Carte n° 1 : L'intercommunalité en Ile-de-France



<sup>24</sup> La Ville de Paris a un budget de l'ordre de 7 Mds €

Tableau n° 12 – L'intercommunalité en Ile-de-France

Département	Communes	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	
			Nombre	Communes
Paris	1			
Hauts-de-Seine	36	1	5	21
Seine-Saint-Denis	40	1	2	10
Val-de-Marne	47	2	4	19
Essonne	196	9	8	50
Yvelines	262	13	2	19
Val-d'Oise	185	13	5	32
Seine-et-Marne	514	33	3	47
<b>Total</b>	<b>1 281</b>	<b>72</b>	<b>29</b>	<b>198</b>

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ce retard : le poids de la ville de Paris, dont la coopération avec les autres collectivités locales de la région est peu institutionnalisée pour des raisons historiques, administratives et politiques ; la taille moyenne des communes limitrophes de Paris, qui limiterait, pour elles, l'intérêt d'un regroupement ; l'existence de grands syndicats intercommunaux et interdépartementaux chargés de services publics locaux de grande ampleur, tels le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM), le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération (SIAPP), le syndicat des eaux de l'Ile-de-France (SEDIF) ou encore le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC) ; l'existence, enfin, d'organismes publics qui interviennent également à divers titres sur le territoire de la région, tels la RATP ou l'établissement public d'aménagement de la Défense.

Si l'on compare la situation de l'aire urbaine parisienne à celle du « *Grand Londres* » ou à celle de Berlin, on est frappé de constater que l'empilement des structures, le grand nombre des instances délibérantes, et l'insuffisance, à des degrés variables, de la coordination au sein de cet ensemble dans des domaines aussi cruciaux pour la population et les entreprises que ceux du logement, des transports, de l'urbanisme et de l'attractivité économique. Il en résulte, pour les habitants de l'Ile-de-France, des conditions de vie de moins en moins bien admises, on ne saurait trop y insister. Cela se

vérifie dans le domaine des transports, dont le fonctionnement, les infrastructures et les équipements ne sont qu'imparfaitement adaptés aux besoins de la population ; cela est vrai en matière de logement et de sécurité avec des conséquences presque caricaturales en termes de ségrégation sociale entre et au sein des différentes collectivités locales.

Le Comité a pris acte de ces éléments de diagnostic et s'est efforcé de définir les objectifs que toute réforme devrait poursuivre. Il lui est apparu que la première priorité serait la simplification administrative et la limitation des coûts de fonctionnement et de coordination des structures, et que la seconde priorité serait la mise en place, pour la zone de population la plus dense de l'agglomération parisienne, d'une organisation spécifique.

Aussi a-t-il porté sa réflexion sur les deux grandes orientations retenues par les divers rapports remis ces derniers temps aux pouvoirs publics.

La première de ces orientations consisterait à trouver les voies et moyens de mieux coordonner les structures actuelles, sans en diminuer le nombre. C'est l'option privilégiée par la conférence métropolitaine mise en place en 2006. Cette initiative prise par le maire de Paris, après de longues années au cours desquelles la ville de Paris ne semblait pas porter aux communes qui l'entourent une attention suffisante, s'est transformée, sous le nom de Paris Métropole, en un syndicat mixte regroupant les collectivités locales de la petite couronne et au-delà. Dans un premier temps, cet organisme doit engager les études devant conduire, à terme, à la gestion commune des grands projets architecturaux, urbanistiques ou de transports, sans que cette structure nouvelle ait, dans l'esprit de ses initiateurs, vocation à procéder du suffrage direct.

Une autre option obéit à la même orientation, celle qui regrouperait, autour de Paris, plusieurs communautés d'agglomération, ce qui permettrait aux communes de proche banlieue de réaliser certaines économies d'échelle.

Toujours dans le même esprit, il est enfin proposé la création d'une vaste structure

intercommunale englobant la ville de Paris et qui prendrait la forme d'une communauté urbaine, dont les dirigeants pourraient, le cas échéant, être élus au suffrage direct.

Une seconde orientation vise à réduire le nombre des structures administratives.

Plusieurs scénarios ont été élaborés à cette fin.

L'un des plus ambitieux est celui décrit dans son rapport par le sénateur Dallier<sup>25</sup>. Il consisterait à fusionner les départements de la petite couronne, de manière à mieux partager la richesse économique et à mettre en œuvre, à l'échelon idoine, les politiques d'équipement nécessaires. Cette entité nouvelle disposerait de compétences élargies par rapport aux départements de droit commun, rétrocéderait la compétence sociale aux intercommunalités et aux communes et se substituerait à elles en matière d'urbanisme.

Un autre scénario conduirait également à la création d'un « Grand Paris », mais sur le modèle intercommunal décrit plus haut. Cette structure nouvelle se substituerait aux départements actuels sur l'étendue de son territoire et seuls deux départements, l'un à l'Ouest et au Sud et l'autre à l'Est, subsisteraient sur le territoire de la région.

Enfin, un troisième scénario serait celui de la fusion pure et simple de la région et des départements, la désignation des élus s'effectuant alors, dans l'ensemble de la région, sur le modèle des scrutins dits « à fléchage ».

Le Comité a examiné chacune de ces propositions, tout en ayant présent à l'esprit qu'aucune d'entre elles ne permettait de faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les limites géographiques et économiques de la région elle-même et sur le poids particulier des services et des compétences de l'Etat. Par ailleurs, il s'est efforcé, on le verra, de conduire son analyse à la lumière des travaux menés à l'échelon gouvernemental pour l'aménagement de la région Ile-de-France.

---

<sup>25</sup> Philippe Dallier, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolutions institutionnelles du Grand Paris*, Sénat, avril 2008.

En tout état de cause, il est apparu au Comité que le statu quo institutionnel en région parisienne ne pouvait, quelles qu'en soient les apparences, être sérieusement envisagé.

### **b). La Corse**

La Corse constitue une « *collectivité territoriale à statut particulier* » au sens du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution. Elle regroupe, sur 8000 km<sup>2</sup>, une population de plus de 260 000 habitants, répartie entre le département de la Corse du Sud (118 593 habitants) et celui de la Haute Corse (141 063 habitants). Les aires urbaines d'Ajaccio et de Bastia figurent, avec respectivement 77 287 et 76439 habitants, aux 101<sup>e</sup> et 102<sup>e</sup> rangs des aires urbaines françaises. Par ailleurs, l'île compte 360 communes.

En tant que collectivité à statut particulier, la Corse dispose d'institutions spécifiques, fruit d'une histoire administrative riche en rebondissements.

C'est un décret du 9 janvier 1970 qui a séparé la Corse de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur continent et la loi n° 75-356 du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse, qui l'a scindée en deux départements.

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse l'a dotée d'un nouveau statut, qui a succédé à celui défini par la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 et qui la distingue nettement des régions de droit commun, catégorie dont elle ne ressortit plus. Enfin, la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a accru les spécificités de cette collectivité territoriale.

En effet, les institutions de Corse comprennent une assemblée délibérante dénommée « *Assemblée de Corse* », un exécutif collégial, dénommé « *Conseil exécutif* » et un Conseil économique, social et culturel.

L'Assemblée de Corse compte 51 membres élus pour 6 ans dans une circonscription unique, avec cette particularité que le mode de scrutin applicable se distingue de celui en vigueur dans les autres régions par le fait que la liste obtenant la

majorité absolue au premier tour ou le plus de voix au second tour ne recueille pas 25% des sièges à pourvoir, mais seulement trois sièges. L'Assemblée « *règle par ses délibérations les affaires de la Corse* », ainsi que le prévoit l'article L.4422-15 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil exécutif est un organe collégial composé d'un président, assisté de huit conseillers exécutifs élus parmi les membres de l'Assemblée mais qui, contrairement à ce qui se passe dans les autres collectivités locales, où ne trouve pas à s'appliquer le régime classique de séparation des pouvoirs, cessent, de ce fait même, de siéger au sein de l'organe délibérant. C'est le président du Conseil exécutif qui concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir exécutif. Ce dernier peut, aux termes de l'article L. 4422-31 du même code, voir sa responsabilité mise en cause par le vote d'une motion adoptée par l'Assemblée dans des conditions proches de celles prévues par la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne pour l'adoption des motions dites de défiance constructive.

Une autre particularité du statut de la Corse tient à ce que les compétences de cette collectivité sont plus étendues que celles attribuées aux régions de droit commun. L'Assemblée de Corse est notamment chargée de la construction, de l'équipement et de l'entretien des établissements d'enseignement secondaire mais aussi supérieur, dont elle arrête la carte. Elle peut également adopter un « *plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corse* » et, plus généralement, c'est elle qui définit la politique culturelle de son territoire.

La collectivité territoriale de Corse dispose en outre de blocs de compétences en matière d'aménagement et de développement durable, de développement économique, d'environnement, de services de proximité et de tourisme. Elle est également chargée, dans le domaine des transports, de l'exploitation des transports ferroviaires, mais aussi de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des routes nationales, des ports maritimes de commerce et de pêche, ainsi que des aérodromes, en vue d'assurer le respect du principe de continuité territoriale entre l'île et la France continentale.

Il faut enfin noter que la loi du 22 janvier 2002 avait initialement prévu que l'Assemblée de Corse puisse déroger aux lois et règlements et que le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif que le législateur ne pouvait, même à titre expérimental et temporaire « *autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi* », ce qui l'aurait conduit à déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution. C'est notamment pourquoi, lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il a été ajouté à l'article 72 de la Constitution un quatrième alinéa qui dispose que « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou la règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leur compétences* ». Le Comité a relevé qu'à ce jour, il n'avait pas été fait application de ces dispositions.

Dernier épisode de l'histoire institutionnelle de la Corse, une loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 a organisé une consultation des électeurs de l'île sur une modification institutionnelle qui entendait supprimer les deux départements corses au profit d'une collectivité unique. Selon ce projet, les départements supprimés auraient été représentés par un conseil territorial inspiré des conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille. La consultation, et non l'accord des électeurs était nécessaire, dans la mesure où le troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution n'impose pas, en cas de création d'une collectivité territoriale à statut particulier ou de modification de son organisation, de recueillir leur consentement. Comme on le sait, le référendum organisé le 6 juillet 2003 a recueilli 50,98% de votes hostiles au projet. Depuis lors, celui-ci n'a pas été repris.

Il est donc revenu au Comité le soin d'apprécier si, et dans quelle mesure, telle ou telle disposition de ce projet ou de toute autre proposition de réforme institutionnelle méritait d'être recommandée aux pouvoirs publics. Le Comité s'est

notamment interrogé sur le point de savoir s'il était nécessaire de prévoir, pour la Corse, un statut plus intégré ou si, au contraire, un certain temps de pause n'était pas nécessaire, après plusieurs années de tourmente institutionnelle.

### **c). Les départements et régions d'outre-mer**

Les collectivités territoriales d'outre-mer sont régies, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, par un double régime, défini respectivement aux articles 73 et 74 de la Constitution.

Dans les départements et régions d'outre-mer, qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, le régime législatif obéit au principe de l'identité, ce qui signifie que les lois et règlements y sont applicables de plein droit, sous réserve des adaptations à leurs « *contraintes et caractéristiques particulières* » qui peuvent être décidées par la loi, le règlement ou les assemblées délibérantes intéressées, à condition qu'elles y aient été préalablement autorisées par les autorités de l'Etat. Il résulte de ce principe d'identité que l'organisation des collectivités locales y est, pour l'essentiel, celle du droit commun, sous réserve, on le verra, de la coexistence, sur un même territoire, du département et de la région.

Dans les collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution, c'est au législateur organique qu'il revient de fixer le régime législatif et l'organisation institutionnelle. En d'autres termes, sous réserve du respect de la Constitution, le législateur organique n'est pas contraint par le modèle institutionnel métropolitain, et les collectivités concernées peuvent également se voir conférer un pouvoir normatif autonome, y compris dans des matières qui, aux termes de la Constitution, ressortissent au domaine de la loi.

La Nouvelle-Calédonie ne relève, pour ce qui la concerne, d'aucun de ces deux régimes, dans la mesure où des dispositions constitutionnelles spécifiques et transitoires lui sont applicables, qui figurent au titre XIII de la Constitution. Son statut et son organisation institutionnelle ont été définis par les accords de Nouméa du 5 mai 1998, auxquels l'article 77 de la Constitution reconnaît valeur constitutionnelle. La loi organique du 19 mars 1999 a

fixé ce statut et défini cette organisation institutionnelle, dont les éléments se rapprochent de ceux des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, à ceci près qu'est reconnue l'existence d'une citoyenneté locale, qui a pour effet de restreindre le droit de vote, pour l'élection du congrès et des assemblées provinciales, aux seules personnes installées sur le territoire depuis 1988, et que le congrès de la Nouvelle-Calédonie est doté d'un véritable pouvoir législatif, qu'il exerce sous le contrôle direct du Conseil constitutionnel.

Outre cette pluralité de régimes, la Constitution, par son article 72-3, différencie également l'outre-mer de la métropole en imposant le recours à la consultation des électeurs dans deux hypothèses : pour les départements et les régions, lorsqu'il s'agit de créer soit une collectivité se substituant au département et à la région, soit une assemblée commune à ces deux collectivités ; pour faire évoluer une collectivité relevant du régime de l'article 73 de la Constitution vers le régime de l'article 74. La Nouvelle-Calédonie n'est pas soumise à ces dispositions, puisque son évolution statutaire obéit à des échéances propres, définies par les accords de Nouméa.

Le Comité a estimé qu'il n'entrait pas dans sa mission de se prononcer sur d'éventuelles évolutions dans l'organisation institutionnelle des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, dans la mesure où leurs statuts, à l'exception de celui de Wallis et Futuna, procèdent de lois organiques récentes, postérieures à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Mais il ne s'est pas interdit de porter son attention sur tel ou tel mécanisme institutionnel en vigueur dans ces collectivités, qui peuvent, le cas échéant, inspirer utilement, notamment en termes de répartition des compétences ou de superposition des niveaux de collectivités, les réformes à prévoir dans les départements et régions d'outre-mer, voire en métropole.

En revanche, le Comité a considéré que l'appréciation à porter sur la situation institutionnelle des départements et régions d'outre-mer entrait pleinement dans le champ de sa mission.

Cette situation se caractérise par la superposition, sur un même territoire, de deux niveaux d'administration territoriale, le département et la région ; elle illustre à l'extrême l'empilement des structures administratives dans notre pays. Tel est pourtant, depuis 1982, l'état de droit et de fait qui prévaut en Guyane, en Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. Ce problème est devenu de plus en plus aigu ces dernières années, du fait de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et des débats politiques locaux, qui font que la perspective d'une collectivité unique est, selon le cas, dénoncée ou revendiquée comme l'antichambre de l'autonomie, sinon de l'indépendance.

En 1982, c'est en grande partie pour des questions de choix du mode de scrutin que le projet initial du gouvernement a échoué. Ce projet consistait, on le rappelle, à instaurer, dans chacun des départements d'outre-mer, une assemblée unique, dotée de compétences régionales et départementales. Mais cela impliquait, aux yeux de la majorité de l'époque, de substituer au scrutin cantonal un scrutin de liste à la représentation proportionnelle, ce à quoi le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, mis obstacle ; il a estimé qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement aux conseils généraux métropolitains, n'assurait pas la représentation des composantes territoriales du département, la législateur avait conféré à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux et ainsi excédé les limites des adaptations que l'article 73 de la Constitution alors en vigueur autorisait à apporter à l'organisation administrative des départements d'outre-mer au titre de leur situation particulière. Il s'ensuit que, depuis lors, ces territoires, qui ne sont pas particulièrement vastes et peuplés, sont administrés à la fois par un département et par une région, dotés chacun d'une assemblée délibérante, d'un budget et de personnels distincts. Point n'est besoin d'insister sur les inconvénients nés de cette bizarrerie, notamment en termes de coût et de délais de fonctionnement.

Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas aisé d'y porter remède. Ainsi qu'il a été dit, l'article 73 modifié de la Constitution comporte un dernier alinéa qui prévoit que « *la création par la loi d'une collectivité*

*se substituant à un département et à une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».*

Autrement dit, et sauf révision constitutionnelle, toute évolution institutionnelle des départements et des régions d'outre-mer exige le consentement du corps électoral.

Comme on pouvait s'y attendre, ce problème juridique a pris un tour politique. Le 7 décembre 2003, les électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique ont refusé le principe de la création d'une collectivité unique.

Face à cette impasse juridique et politique, le Comité s'est interrogé sur les perspectives d'évolution institutionnelle des départements et régions d'outre-mer. Il a noté qu'un éventuel rapprochement entre régions et départements en métropole pourrait modifier les termes du débat, dans la mesure où les électeurs concernés pourraient accepter, au nom de l'alignement sur la métropole elle-même, ce qu'ils ont refusé naguère par souci de cet alignement, et crainte de se voir enfermés dans une spécificité ultra-marine qui est, tour à tour, revendiquée ou niée.

**X X X X**  
**X X X**

Le Comité, au sein duquel siègent d'ailleurs des personnalités dont l'expérience d'élu local est ancienne, importante et diversifiée, ne méconnaît pas combien est positif le bilan de la décentralisation.

Les droits et libertés des collectivités locales sont mieux assurés et leur autonomie garantie, sans que l'unité nationale en ait été si peu que soit compromise. Les élus sont mieux associés que par

le passé aux décisions qui concernent les grands équipements et les infrastructures, souvent très modernes, qui caractérisent notre pays.

Les besoins de la population en termes d'équipements publics et de services de proximité sont, d'une manière générale, mieux satisfaits que dans le système centralisé qui a longtemps prévalu dans notre pays. A ce titre, le succès remporté par l'intercommunalité depuis une dizaine d'années mérite d'être souligné, tant il est vrai qu'en donnant aux représentants des communes des moyens dont la taille de la plupart de ces dernières les privait, les groupements de communes ont imprimé une impulsion nouvelle à la décentralisation.

Enfin, la gestion des finances locales est globalement saine et la décentralisation n'a pas provoqué les errements graves redoutés par ceux qui s'alarmaient de la suppression de la tutelle préfectorale.

Pour autant, le Comité n'a pas considéré que les aspects indubitablement positifs de la décentralisation justifiaient le statu quo et l'emportaient, aujourd'hui, sur les raisons qui militent en faveur des profonds changements à apporter à notre système d'administration territoriale.

Le principal défaut de ce système, on l'a vu, tient au trop grand nombre de niveaux d'administration. Là où la plupart des pays européens comparables connaissent trois échelons d'administration, la France souffre d'une excessive stratification administrative. Aux communes, dont le nombre est lui-même beaucoup plus élevé qu'ailleurs, s'ajoutent en effet les EPCI, les pays, les départements et les régions, sans compter que l'Etat n'a pas achevé la déconcentration qui était supposée être le corollaire de la décentralisation et que les doublons administratifs sont encore nombreux, ce qu'illustre le fait que la fonction publique locale a connu un accroissement sensible de ses effectifs depuis 25 ans, sans qu'en aient été véritablement affectés les effectifs de la fonction publique de l'Etat. Chacune de ces collectivités et de leurs groupements est, au surplus, administrée par un nombre d'élus plus élevé qu'ailleurs, cette spécificité française étant aggravée par une certaine

propension à désigner des exécutifs locaux parfois pléthoriques.

La difficulté à maîtriser la dépense est d'ailleurs le deuxième défaut de notre système. A ce titre, l'empilement des structures et l'enchevêtrement des compétences de chaque niveau d'administration sont, par eux-mêmes générateurs d'excès de dépenses, et favorisent des investissements sur l'utilité desquelles les électeurs peuvent, parfois, ne pas manquer de s'interroger.

Ce constat est aggravé, et c'est la troisième critique adressée au modèle français d'administration territoriale, par le vieillissement des impôts locaux et la difficulté à trouver, pour chaque collectivité locale, le « bon impôt » qui réponde à ses besoins, ne pénalise pas l'activité et soit levé dans des conditions qui permettent aux citoyens d'exercer leur choix en toute clarté.

Quatrième reproche, l'essentiel des décisions prises, au plus près des besoins de la population, le sont, dans le cadre des EPCI, par des élus qui ne procèdent pas du suffrage direct. C'est la conséquence du succès rencontré par l'intercommunalité mais, au regard des principes qui fondent la démocratie locale, il y aurait quelque paradoxe à s'en satisfaire durablement.

Cinquième et dernier reproche : la structure de l'administration territoriale française n'est plus adaptée aux exigences du développement économique de notre pays, comme cela se vérifie non seulement dans les plus grandes des communautés urbaines mais encore, on l'a vu, en région parisienne. Force est en effet de constater que tous les défauts qui viennent d'être énumérés se concentrent dans les zones urbaines, de sorte que les structures administratives en place peinent à y accompagner efficacement le développement économique. Dans le même temps, il apparaît qu'un reproche symétrique peut être adressé au mode d'administration des zones rurales et des villes moyennes, qui ne semble plus adapté aux modes de vie qui ont eux-mêmes changé et supposent des services de proximité de meilleure qualité.

Trop de dépenses, trop d'impôts, et de mauvais impôts, trop de structures d'administration,

parfois vieilles, trop d'élus, et souvent là où ne se prennent pas les vraies décisions ; pas assez de démocratie locale dans les intercommunalités : tels sont, pour dire bref, les griefs que, sans méconnaître les effets heureux d'une décentralisation encore inachevée, le Comité a recensés à l'encontre de notre système d'administration territoriale.

Bien entendu, ces critiques sont écartées par les tenants des situations acquises. Le nombre des niveaux d'administration témoignerait de la vivacité de la démocratie locale, au même titre que celui des élus locaux, même s'il est avéré que, dans les plus petites communes, il est de plus en plus difficile de recruter des candidats aux fonctions municipales ; les élus les plus habiles, c'est-à-dire ceux qui utilisent, au point de revendiquer exercer un « métier », toutes les possibilités de cumul des mandats, trouveraient sans peine leur chemin dans le labyrinthe institutionnel, administratif et financier qui vient d'être décrit ; la dépense serait toujours justifiée, même quand elle crée des besoins inédits plus qu'elle ne répond à de véritables nécessités ; l'Etat serait le principal responsable du mauvais fonctionnement du système, par le biais de l'édiction de normes sans cesse changeantes et de transferts de charges plus ou moins avoués.

Le Comité a pris acte de cette défense et illustration d'un certain « *modèle français* », qui n'est parfois pas dénuée de tout fondement. Mais il a estimé qu'un grand nombre de ces arguments étaient, à la vérité, fatigués pour avoir trop couru.

Surtout, il a considéré que les changements profonds apportés, depuis 25 ans, aux modes de vie de nos concitoyens et les défis que doit relever l'économie française au cours des années qui viennent ne pouvaient s'accommoder d'un système d'administration territoriale rigide, complexe et coûteux, qui fait obstacle à ce que soient conçues à l'échelon approprié les stratégies de l'avenir et à ce qu'il soit répondu, dans des conditions financièrement optimales, aux besoins des Français en matière de services de proximité.

Aussi les propositions du Comité s'articulent-elles autour d'une double priorité qui lui a paru répondre à ces exigences : simplifier l'administration territoriale de notre pays afin qu'elle accompagne

son développement; lui permettre de fonctionner dans de meilleures conditions, aussi bien en termes de respect des principes démocratiques qu'au regard de l'utilisation de l'argent public. Autrement dit, c'est au franchissement d'une nouvelle étape dans la voie de la décentralisation que le Comité a entendu s'attacher.

## **Seconde partie : l'ambition d'une démocratie locale renforcée et efficiente**

Le Comité pour la réforme des collectivités locales s'est efforcé d'élaborer des propositions qui répondent aux exigences de notre temps, en termes d'accompagnement du développement économique, de renforcement de la démocratie locale et d'efficience de la dépense publique. A ses yeux, cette tâche implique une simplification des structures de l'administration territoriale, indispensable à la clarification des compétences qu'il appelle de ses vœux comme à la modernisation de la fiscalité locale.

Encore convient-il de définir les critères de cette simplification institutionnelle, administrative et financière, de telle manière que la réforme dont elle a vocation à dessiner les contours permette également à notre pays de relever les défis de l'avenir.

C'est pourquoi il a semblé au Comité que les caractéristiques nouvelles de l'économie, à la fois intégrée à la mondialisation et fondée sur des pôles territoriaux dont les pouvoirs publics ont consacré l'existence en donnant corps à la notion de « pôles de compétitivité » avaient substantiellement modifié les rapports entre l'économie et le territoire. Dans le même temps, le Comité a relevé que les dynamiques démographiques et sociales en cours se traduisaient par un déséquilibre croissant dans la répartition de la population et l'émergence de modes de vie inédits qui ont pour conséquence des besoins accrus de services de proximité. Il en a déduit que ces évolutions rendaient nécessaire que l'action publique des collectivités locales, en symbiose avec celle de l'Etat, s'articule, à terme, autour de deux niveaux principaux d'administration exerçant deux catégories de compétences distinctes. Le premier, à l'échelle régionale, aurait la charge de la mise en œuvre des politiques publiques de soutien à l'activité et à la compétitivité ; le second, à l'échelon intercommunal, aurait pour mission, en complément du rôle joué par le département, surtout en milieu rural, d'assumer l'action de proximité à destination des habitants. Il s'agit de préparer cette évolution

indispensable par quelques premières mesures prenant effet dans un avenir proche.

A cette spécialisation des structures d'administration locale, qui implique sinon leur hiérarchisation du moins le rapprochement des structures actuelles, ferait écho une spécialisation fonctionnelle des compétences, de manière à assurer l'efficacité de l'action publique et la clarté des choix démocratiques.

Enfin, la mise en place d'un système fiscal modernisé et plus lisible, garantissant que la responsabilité des élus locaux puisse effectivement être mise en jeu, est apparue au Comité comme devant procéder de cette nouvelle organisation institutionnelle.

Telles sont les orientations auxquelles obéissent les propositions qui suivent. Le Comité s'est attaché à ce que ces propositions ne portent pas la marque de l'uniformité qui a trop longtemps caractérisé notre mode d'administration territoriale. Les situations auxquelles l'action publique locale doit répondre sont diverses ; il convient donc de leur apporter des réponses institutionnelles, administratives et financières adaptées, en se gardant de tout esprit de système.

#### **A./ Des structures simplifiées**

La simplification des structures de l'administration territoriale française est, on l'a vu, une nécessité en termes de démocratie locale et d'efficacité de l'action publique. Aux yeux du Comité, cette simplification n'implique pas la suppression de tel ou tel niveau d'administration, facilité dont il a souhaité se garder dès lors qu'elle pose au moins autant de problèmes qu'elle est supposée en résoudre. En revanche, la spécialisation fonctionnelle des collectivités locales lorsqu'elle est utile et leur rapprochement organique lorsqu'il se justifie lui ont paru devoir être privilégiés. Cette voie peut être empruntée, dans des conditions à préciser, aussi bien pour les régions et les départements que pour les communes et leurs groupements.

### **c) La région et le département**

En premier lieu, l'adaptation de l'échelon régional aux conditions nouvelles de la compétitivité économique et le consensus européen sur l'importance du niveau régional dans les politiques de développement ont convaincu le Comité qu'il convenait de renforcer le rôle des régions françaises, notamment au regard de leurs homologues étrangères.

Contrairement à ce qui est parfois soutenu, les régions françaises, loin d'être plus petites que les autres régions d'Europe, sont plus vastes. Mais leur densité est plus faible et, pour des raisons administratives, historiques ou politiques leur périmètre géographique est parfois contestable ; et d'ailleurs contesté. L'objectif consistant à doter les régions d'une population moyenne de l'ordre de 3 à 4 millions d'habitants serait de nature à leur donner force et vigueur. Aussi le Comité suggère-t-il que le périmètre de certaines des régions françaises soit revu, de telle manière que, sans méconnaître la force de certaines identités régionales attachées à des territoires d'importance inégale, le découpage des régions leur permette de mieux prendre rang dans l'ensemble européen des régions.

Le Comité a estimé qu'il n'avait pas compétence pour procéder à des recommandations précises en cette matière. Il s'est borné à prendre acte, au fil des auditions auxquelles il a procédé, des souhaits d'ores et déjà formulés; il a formé le vœu que les pouvoirs publics puissent, en concertation avec les élus régionaux et départementaux, mener à bien la réflexion pour que, dans un délai raisonnable, notre pays soit doté d'environ une quinzaine de régions. Plusieurs projets en ce sens existent, à l'initiative de certaines régions, il n'y aurait que des avantages à les encourager.

Encore conviendrait-il de modifier à cette fin la législation existante.

S'agissant des regroupements de régions, l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'ils peuvent être prononcés, sur demande concordante des conseils régionaux intéressés, par décret en Conseil d'Etat à la

condition qu'ait été recueilli « *l'avis favorable exprimé par une majorité qualifiée constituée par une moitié des conseils généraux représentant les deux tiers de la population ou des deux tiers des conseils généraux représentant la moitié de la population* ». Le Comité suggère, à l'instar du rapport Warsmann, que cette exigence ne soit plus requise. Il suffirait donc de l'accord de chacune des régions concernées, exprimé soit par délibération de leur assemblée soit par la voie du référendum local décisionnel, comme le permet le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, précisé par la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003.

Concernant la modification des limites territoriales des régions, le droit en vigueur prévoit, à l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales, qu'elle relève du législateur après consultation – ou le cas échéant sur demande – des conseils régionaux et généraux intéressés. Le Comité propose de faciliter ces opérations, lorsqu'elles visent à modifier le rattachement régional de tel ou tel département, en s'inspirant de la procédure décrite au paragraphe ci-dessus pour les regroupements de régions. Il s'agirait de permettre que le vote du Parlement ne soit plus requis dès lors que seraient obtenus, d'une part, les délibérations concordantes des deux régions et du département directement concernés et, d'autre part, l'avis favorable de la majorité des conseils généraux de chaque région. La loi pourrait par ailleurs préciser le régime applicable (sort du personnel, des biens, des engagements contractuels...) lorsque la procédure implique l'ensemble des départements d'une même région.

Il est par ailleurs rappelé que cette matière pourrait donner lieu à l'application des dispositions du premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui permettent aux électeurs, par l'exercice de leur droit de pétition, de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée régionale d'un projet de fusion ou de modification du périmètre territorial de la région. En tout état de cause, le Comité recommande que de telles initiatives soient laissées à l'appréciation des assemblées des collectivités locales intéressées et, le cas échéant, de leurs électeurs.

***Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales pour en réduire le nombre à une quinzaine***

Au demeurant, le Comité a relevé qu'il n'existe aucune disposition symétrique pour les regroupements de départements. Il n'y aurait donc que des avantages à transposer aux départements les dispositions légales qui viennent d'être proposées pour les regroupements de régions. L'exemple des initiatives prises en ce sens par les deux départements savoyards montre que ce n'est pas là une hypothèse d'école.

***Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.***

Il n'y a pas lieu, en revanche, de prévoir de dispositions particulières pour les fusions entre collectivités de différents niveaux, à l'image du projet porté par un certain nombre de responsables alsaciens visant à substituer à la région et aux deux départements une collectivité unique, et dont le Comité a pris connaissance avec grand intérêt. Il ressort des termes mêmes de l'article 72, premier alinéa de la Constitution qu'il revient au législateur d'y procéder, sans même d'ailleurs que l'accord des collectivités existantes soit exigé.

En deuxième lieu, le Comité s'est interrogé sur la meilleure manière de renforcer le rôle de la région dans le paysage administratif français tout en la rapprochant du département, afin que l'exercice de leurs compétences respectives par ces deux catégories de collectivités locales soit le plus efficace possible, que les préoccupations du monde rural trouvent un écho à l'échelon régional et que, dans le même temps, celui-ci vienne, partout où cela est nécessaire, en appui aux grands centres urbains. En d'autres termes, il est apparu au Comité que le maintien de ces deux niveaux d'administration locale était justifié si et dans la mesure où leurs rôles propres étaient à la fois plus clairement définis et mieux articulés.

A cette fin, il propose que les conseillers régionaux et les conseillers généraux, qui seraient

dénommés conseillers départementaux afin de dissiper toute ambiguïté, soient désignés en même temps et selon le même mode de scrutin.

Il a semblé au Comité qu'un tel système serait de nature à fédérer les deux niveaux d'administration concernés, tout en assurant aux territoires une représentation à l'échelon régional dont ils ne bénéficient aujourd'hui que de manière imparfaite. Au surplus, la simultanéité des élections départementale et régionale renforcerait leur poids dans la vie locale et ne pourrait, en conséquence, que favoriser la clarté des choix démocratiques. On ajoutera que le rapprochement organique des assemblées délibérantes devrait permettre de limiter les interventions concurrentes des départements et des régions sur un même projet et sur un même territoire.

Pour autant, le Comité n'a pas ignoré qu'une telle innovation, tenant à l'unicité des élections des assemblées délibérantes des départements et des régions, doit être conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Sans doute existe-t-il un précédent assez proche, celui de Paris où un même territoire recouvre la commune et le département, les affaires des deux collectivités étant réglées par les délibérations d'une seule et même assemblée, le Conseil de Paris. Mais il s'agit là d'un cas très particulier et la loi dont sont issus les articles L.2512-1 et 2 et L.3411-1 du code des collectivités territoriales n'a pas été soumise au contrôle du Conseil constitutionnel. Cependant, le Comité a estimé qu'il résultait de la jurisprudence constitutionnelle qu'il ne serait pas contraire à la Constitution qu'une seule opération électorale serve à désigner les conseillers départementaux et les conseillers régionaux, à la condition que les règles présidant à ce scrutin unique soient suffisamment claires et simples pour que l'électeur soit avisé des enjeux et que la sincérité des votes ne soit pas altérée. C'est à la lumière de cette exigence qu'il a examiné les diverses solutions possibles.

Encore cette proposition pose-t-elle la question de la circonscription dans laquelle, au sein de chaque département, se déroulerait l'élection simultanée ainsi recommandée.

La suppression des cantons dans leur forme actuelle est apparue au Comité comme s'imposant pour deux séries de raisons.

D'une part, il existe, entre les 4039 cantons des disparités de population telles que leur redécoupage, d'ailleurs envisagé par les pouvoirs publics, serait, en toute hypothèse, une impérieuse nécessité. Mais cette opération conduirait inmanquablement à constater que la structure cantonale est inadaptée à la répartition actuelle de la population entre les villes et les campagnes et ne manquerait pas d'aboutir à la mise au jour de vastes cantons en zones rurales et de cantons excessivement petits en zone urbaine, si du moins l'autorité règlementaire appliquait les seuls critères démographiques, ce à quoi les évolutions récentes de la jurisprudence l'obligeraient sans aucun doute. Au demeurant, le canton, qui ne constitue plus aujourd'hui qu'une circonscription électorale, a perdu toute signification réelle en zone urbaine, les auditions auxquelles le Comité a procédé l'en ont convaincu.

D'autre part, il est apparu au Comité que le maintien des cantons, fussent-ils redessinés, n'était que très difficilement conciliable avec l'imbrication souhaitée des élections départementales et régionales.

En effet, l'application d'un mode de scrutin uninominal pour les élections départementales aurait nécessairement pour conséquence que chacun des conseillers départementaux ainsi élus, et non pas seulement une partie d'entre eux, siégerait également au conseil régional. De fait, l'électeur ne serait pas en mesure d'opérer lui-même une telle sélection, puisque dans ce système il est appelé à choisir un représentant unique par circonscription ; en outre, il est constitutionnellement exclu de confier au conseil départemental le soin de désigner en son sein ceux de ses membres qui seraient appelés à siéger au conseil régional : un tel système, qui était admissible lorsque la région était un établissement public, et qui l'est encore pour les intercommunalités, qui ont la même forme juridique, ne l'est pas pour une collectivité locale, dont l'article 72 exige qu'elle s'administre librement « *par un conseil élu* ».

Or le nombre total de conseillers généraux atteint 4026 en métropole, contre 1731 pour les conseillers régionaux. Il s'en déduit que définir l'assemblée régionale comme la simple addition des assemblées départementales conduirait soit à multiplier par 2.3 en moyenne le nombre de conseillers régionaux, soit à diviser par le même facteur le nombre de conseillers départementaux. Aucune de ces deux perspectives n'apparaît crédible.

On voit mal, d'un côté, que la région Midi-Pyrénées soit administrée par 293 conseillers contre 91 aujourd'hui, Rhône-Alpes par 335 au lieu de 157, l'Auvergne par 158 contre 47, l'Aquitaine par 235 au lieu de 85.

Et il serait très malaisé, d'un autre côté, de diviser le nombre de cantons par 2.3 en moyenne. La contrainte d'égalité démographique, désormais appréciée au niveau régional, aggraverait très fortement cette réduction pour les départements ruraux, où pourtant le maintien du canton dans sa forme actuelle se justifierait le plus. Les effectifs des conseils départementaux seraient compris entre 5 et 10 dans un certain nombre de cas, contre 9 conseillers municipaux dans les plus petites communes...

Le Comité a également écarté l'option, qui se heurte à la même objection, d'un système mixte, qui verrait les zones rurales conserver des cantons mais redécoupés, et les zones urbaines – où le canton n'a plus de signification – voter selon un scrutin proportionnel de liste, permettant d'ailleurs d'assurer la représentation des différents courants de pensée. Une telle hypothèse lui a en tout état de cause paru mal assurée au regard des exigences constitutionnelles, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur toute forme de mixité des scrutins au regard du principe d'égalité, mais aussi de la difficulté qu'il y aurait à définir les critères objectifs selon lesquels les zones rurales seraient distinguées des zones urbaines et à fixer les procédures permettant de vérifier que ces critères demeurent valides.

Sans méconnaître l'importance de ce bouleversement dans la vie locale, en tout cas ailleurs qu'en zone urbaine, la Comité s'est donc

résolu à proposer que les cantons, dans leur forme actuelle, soient supprimés.

Le Comité a donc retenu un mode de scrutin inspiré du scrutin dit « à fléchage » en vigueur à Paris, Lyon et Marseille pour la désignation des membres du conseil municipal de ces trois villes. Ainsi, dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire, afin que la gouvernance des assemblées départementales et régionales soit assurée dans les meilleures conditions, les listes présentées le même jour aux suffrages des électeurs comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient, dans une proportion à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, tandis que les suivants de liste siègeraient exclusivement au conseil départemental.

Ce mode d'élection, qui aurait pour effet de renforcer la légitimité des conseillers régionaux et de moderniser l'élection des conseillers départementaux, permettrait en outre d'en réduire le nombre. On l'a vu, celui-ci est en moyenne de 70 par région sur le territoire métropolitain. Il est apparu au Comité qu'il ne serait pas excessif de prévoir que ce mode de désignation aboutisse à une moyenne de 50 conseillers régionaux par région. Enfin, comme tous les scrutins de liste, ce mode de désignation aurait également pour effet, tout en assurant la représentation de tous les courants de pensée, d'étendre aux départements le champ de la parité entre élus des deux sexes, ce que ne favorise pas, on le constate, le scrutin majoritaire uninominal.

Il reste à déterminer la circonscription territoriale dans le cadre de laquelle la désignation simultanée des conseillers départementaux et régionaux pourrait se dérouler.

Le Comité a examiné plusieurs possibilités. Il a éliminé la suggestion d'une élection dans le cadre régional, qui éloignerait par trop les élus de leurs électeurs, surtout si le périmètre des régions était peu ou prou augmenté. Il a aussi rejeté l'idée d'un scrutin de liste dans le cadre départemental, aux motifs qu'un tel système aurait pour conséquences à la fois de politiser à l'excès des élections qui n'ont

pas forcément vocation à constituer des enjeux nationaux et, surtout, qu'il n'assurerait que de manière très imparfaite la représentation des territoires. Il est apparu au Comité que la suppression des cantons ne pourrait être comprise de l'opinion dans les zones rurales et péri-urbaines que si les territoires concernés étaient, en tant que tels, représentés, aussi bien à l'échelon régional qu'au niveau départemental.

C'est pourquoi le Comité recommande que l'élection simultanée des conseillers départementaux et régionaux se déroule, selon le mode du scrutin de liste « fléché » qui vient d'être décrit, dans le cadre de circonscriptions infra départementales dont le nombre serait à déterminer en fonction de la population de chaque département. Ces circonscriptions pourraient, selon le cas, coïncider avec un arrondissement ou en regrouper plusieurs, en tout ou partie. La diversité et l'identité des territoires continueraient ainsi à être prises en compte à l'échelon départemental ; elle le serait également au niveau régional, mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui. En outre, la définition de cette circonscription électorale nouvelle, de taille suffisante, permettrait de réduire, avec le nombre des conseillers régionaux, celui des conseillers départementaux qui, du fait des inégalités de représentation déjà mentionnées, est actuellement excessif en bien des endroits.

***Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence, supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.***

Ces trois propositions sont apparues au Comité comme étant de nature à assurer une meilleure coordination des interventions du département et de la région dans leurs champs respectifs de compétences, à garantir la représentation des territoires et à jeter les bases d'une coopération plus étroite entre la région et le département.

### c) Les communes et leurs groupements

Comme il a déjà été dit, le domaine d'action des politiques de proximité à destination des habitants correspond à l'échelon communal, sous réserve que la collectivité qui y déploie ses efforts allie la taille critique permettant d'investir et la proximité, qui offre une vision claire des besoins réels de la population.

Aussi le Comité s'est-il, au cours de ses travaux, forgé la conviction que les pouvoirs publics auraient en tout état de cause, à échéance rapprochée, à relever le défi de la création de la « commune du XXIème siècle ».

Malaisée eu égard à la diversité des situations locales et à la difficulté qui s'attache à la définition d'un type de collectivité locale adapté aussi bien aux exigences du développement économique qu'à celles d'une démocratie locale vivante, cette tâche conditionne le succès d'une réforme ambitieuse de l'organisation territoriale de notre pays.

C'est pourquoi le Comité s'est efforcé, avant de dessiner l'architecture de ce que pourrait être le modèle des communes de l'avenir et de préciser les conditions dans lesquelles ce modèle pourrait être appelé à se répandre, de définir les préalables à toute réforme des communes et de leurs groupements.

Le premier préalable à satisfaire pour engager une modernisation de l'administration communale est, en toute hypothèse, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

Il implique, d'une part, que toutes les communes soient obligées de faire partie, en fonction de la population qu'elles comptent, de la structure intercommunale correspondante : communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes. A cela s'ajoute la nécessité de revoir le périmètre de certaines intercommunalités, et notamment de celles qui n'ont été constituées que pour des raisons circonstancielles, « défensives » ou purement politiques, ou encore de celles dont le périmètre méconnaît la réalité géographique des

agglomérations. A cette fin, le Comité recommande que la loi prévoie que les communes soient invitées à rejoindre, avant le 31 décembre 2013, une intercommunalité et que, passé ce délai, il appartienne au préfet d'y pourvoir

Cet achèvement de la carte de l'intercommunalité suppose, d'autre part, une rationalisation du paysage des syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple. Pour ce qui concerne les communes qui ont transféré des compétences à un EPCI à fiscalité propre, le principe d'exclusivité leur interdit pour l'avenir d'adhérer à un syndicat ayant le même objet ; quant aux syndicats auxquels elles adhéraient précédemment, la loi prévoit déjà soit que la communauté urbaine ou d'agglomération leur est substituée lorsque leur périmètre est entièrement compris dans celui de la communauté, soit un mécanisme de retrait-substitution lorsque ce n'est pas le cas. Cette législation est satisfaisante et doit seulement, aux yeux du Comité, être étendue aux communautés de communes. S'agissant en revanche des communes adhérant ou souhaitant adhérer à un syndicat exerçant une compétence qui n'a pas été transférée à l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, le droit en vigueur leur offre une souplesse que le Comité juge excessive. Il propose à cet égard :

- que ne puissent coexister, lorsque leurs périmètres sont identiques, un EPCI à fiscalité propre et un syndicat intercommunal, le premier devant alors absorber le second ;
- que les communes, à l'issue d'un délai de mise en conformité, ne puissent adhérer à un syndicat dont le périmètre contient entièrement celui de l'EPCI dont elles sont membres, sauf pour elles à transférer la compétence à l'EPCI et pour ce dernier à adhérer au syndicat au nom de l'ensemble des communes membres ;
- qu'à l'avenir ces mêmes communes ne puissent adhérer à un syndicat dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui de l'EPCI à fiscalité propre ;
- qu'elles ne puissent davantage, pour l'avenir, adhérer à un syndicat dont le périmètre est

entièrement compris dans celui de l'EPCI à fiscalité propre.

Il en résulterait une simplification très sensible et une diminution du nombre des échelons d'administration, génératrice par elle-même d'économies d'échelle, sans perturbation excessive des situations existantes. Les décisions de dissolution des syndicats existants dans le périmètre des intercommunalités pourraient être prises par le préfet après avis des commissions départementales de coopération intercommunale, qui seraient appelées à en délibérer avant le 31 décembre 2013. Il n'y aurait d'ailleurs qu'avantage à ce que, dans cette perspective, la composition de ces commissions soit revue de telle sorte que la représentation des intercommunalités y soit renforcée.

Le comité est également d'avis que les « pays », dont beaucoup ont été des structures de préfiguration de l'intercommunalité et ont joué un rôle utile à cet égard, ne justifient plus le maintien du support juridique particulier que constitue l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée, qui a contribué à la superposition des structures en en faisant un échelon privilégié de contractualisation avec l'Etat, la région et le département.

Le second préalable à toute réforme portant sur les communes et leurs groupements consiste à étendre le champ de l'élection au suffrage universel direct en prévoyant que les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre soient désignés directement par les électeurs à l'occasion des élections municipales. Comme il a été dit, le Comité a considéré qu'eu égard, d'une part, aux compétences très larges d'ores et déjà exercées par ces EPCI, et qui s'apparentent, en fait, à une compétence générale et, d'autre part, à l'importance de leur pouvoir fiscal, il n'y aurait qu'avantage, pour mieux respecter les exigences de la démocratie locale, à ce que les conseillers communautaires procèdent du suffrage direct. Dans cette perspective, le Comité recommande que, sur le même schéma que celui proposé pour les élections départementales et régionales, les candidats aux fonctions de conseiller municipal et de conseiller communautaire figurent sur une seule et même liste, les premiers de la liste

ayant vocation à siéger au conseil communautaire et au conseil municipal de leur commune d'origine, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune. Afin de garantir que les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il conviendrait que la loi prévoie les critères de représentation avec une précision suffisante, l'objectif pouvant être que, quelle que soit la taille des communes membres, toutes aient au moins un représentant au conseil communautaire. Le Comité a relevé qu'en cette matière, le système actuel était pour le moins divers, car de nature, en fait, principalement contractuelle, et il est nécessaire, dès lors que l'élection a lieu au suffrage universel direct, que le législateur instaure des règles et des garanties de représentation claires et d'application générale. Quant au mode de scrutin retenu pour cette élection, il serait le même que celui actuellement en vigueur à Paris, Lyon et Marseille.

Aux yeux du Comité, il n'a pas fait de doute que les mandats exécutifs intercommunaux avaient vocation à entrer dans le champ de la législation applicable au cumul des mandats.

En outre, cette évolution impose que soient modifiées, pour les petites communes, les règles applicables quant à la présentation des listes électorales et au mode de scrutin. Il convient d'abord, pour permettre le fonctionnement du « fléchage » de type PLM, d'étendre le scrutin de liste proportionnel aux communes de moins de 3.500 habitants, où s'applique aujourd'hui un scrutin de type majoritaire ; la logique voudrait qu'y soit également interdit le panachage. Si en outre rien ne fait obstacle à ce que, dans les communes de moins de 500 habitants, des listes incomplètes puissent continuer à être soumises au suffrage, cette pratique devrait désormais être proscrite dans toutes les autres communes. L'occasion pourrait être saisie pour revoir la législation en vigueur quant au nombre des conseillers municipaux. Celui-ci est manifestement élevé, notamment au regard des pratiques de pays comparables. Le Comité ne verrait qu'avantage à ce que le nombre d'élus par tranche de population fût réduit et, en tout cas, à ce que, pour les communes de moins de 500 habitants, il soit fixé à sept au lieu de neuf.

***Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.***

***Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.***

***Proposition n° 6 : interdire la constitution de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.***

***Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.***

Achèvement de la carte de l'intercommunalité, inclusion des syndicats à vocation unique ou multiple dans les EPCI, interdiction de la mise en place de nouveaux « pays », élection directe des assemblées délibérantes des intercommunalités : tels sont, aux yeux du Comité, les préalables à toute réforme des communes et de leurs groupements. Au demeurant, s'il advenait que les pouvoirs publics ne retiennent pas les propositions de réforme plus ambitieuses qui suivent, ces changements lui ont paru, en tout état de cause, devoir être apportés au système actuel.

L'architecture de la commune de l'avenir se dessine, à la vérité, assez simplement, dans la mesure où elle consisterait à substituer aux actuelles intercommunalités une collectivité locale de plein exercice, dotée de la clause de compétence générale et de l'autonomie financière, et au sein de laquelle les actuelles communes membres continueraient d'exister sous la forme de personnes morales de droit public ; à ces dernières seraient dévolues telle ou telle compétence de proximité (crèches, action sociale ou médico-sociale, police, permis de construire par exemple) et, attribué le cas échéant, en sus des dotations budgétaires de la commune centre, le produit de tout ou partie des impositions locales indirectes qu'elles perçoivent actuellement. Les anciennes communes membres continueraient à être administrées par un conseil élu, présidé par un maire, et composé d'autant de conseillers municipaux que la loi le prévoirait en fonction de la population représentée. La désignation des conseillers de la commune nouvelle et des anciennes communes membres se déroulerait selon les modalités selon un scrutin de liste « fléché », à la

représentation proportionnelle à deux tours, avec prime majoritaire.

Cette transformation suppose que soient revues les règles de représentation des communes membres d'un EPCI. Le Comité souhaite – c'est d'ailleurs une exigence juridique – que cette représentation s'inspire le plus qu'il est possible de critères démographiques, sous réserve que chaque commune dispose, au sein du conseil municipal de la commune centre d'un représentant au moins.

Au total, il a semblé au Comité que ce modèle simple, préfiguré par les propositions qui viennent d'être faites, ne se heurtait à aucun obstacle de nature constitutionnelle et qu'il pouvait donner corps aux intercommunalités les plus dynamiques, tout en respectant le maillage communal actuel, dont les atouts ne doivent être sous-estimés ni en termes de vitalité de la démocratie locale ni au regard de la qualité des services rendus aux citoyens, au plus près de leurs besoins.

En outre, il serait nécessaire de prévoir que les dotations budgétaires allouées aux anciennes communes membres ne puissent être inférieures à des minima fixés par la loi et ne soient pas soumises à la seule appréciation du conseil communal central.

Le Comité n'a pas eu la naïveté de penser qu'un tel modèle avait vocation à être adopté tout de suite et partout, et encore moins de manière autoritaire. Il le définit comme un but à atteindre, sans dissimuler toutefois qu'il forme le vœu que ce soit dans un délai raisonnable, c'est-à-dire pas trop long. Il ne mésestime pas la difficulté de l'exercice, mais il a conscience que les esprits sont davantage prêts qu'on ne le croit à une évolution rapide des structures de l'administration communale.

Afin d'ouvrir la voie à ce changement, le Comité a considéré que la création de « métropoles » se rapprochant de ce modèle pourrait avoir valeur d'exemple et favoriser l'acclimatation de la réforme qu'il appelle de ses vœux.

Pour donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes de notre pays, le Comité recommande que soit créée une catégorie de collectivités locales

à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, les « métropoles ».

La liste de ces métropoles serait fixée par la loi elle-même, à l'instar de la loi du 31 décembre 1966 qui a limitativement énuméré les communautés urbaines qu'elle a instaurées et ne mentionnait d'ailleurs pas Paris, dont la réforme du statut répond, on y reviendra, à des préoccupations différentes. Le sentiment du Comité a été que sans cette intervention du législateur, le mouvement qu'il souhaite voir se former aurait moins de chances de se produire, comme en 1966. Cette liste inclurait les actuelles communautés urbaines de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, ainsi que les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon et Rennes, dont les périmètres géographiques pourraient, à cette occasion, être revus de manière à permettre, dans le cadre de l'achèvement de la carte des intercommunalités, leur extension future.

**Tableau n° 13 – Les 25 intercommunalités les plus peuplées**

	<b>Communautés urbaines</b>	<b>Communautés d'agglomération</b>	<b>Nombre</b>	<b>Population<sup>26</sup></b>
<b>1</b>	Lyon		57	1 219 111
<b>2</b>	Lille		85	1 110 035
<b>3</b>	Marseille		18	991 953
<b>4</b>	Bordeaux		27	680 973
<b>5</b>	Toulouse		25	617 576
<b>6</b>	Nantes		24	572 147
<b>7</b>	Nice		24	500 254
<b>8</b>	Strasbourg		28	457 928
<b>9</b>		Rouen	45	413 249
<b>10</b>		Toulon	11	403 743
<b>11</b>		Rennes	37	399 892
<b>12</b>		Grenoble	26	399 043
<b>13</b>		Saint-Étienne	43	392 041
<b>14</b>		Montpellier	31	378 879
<b>15</b>		Aix-en-Provence	34	340 270
<b>16</b>		Saint-Denis	8	309 860
<b>17</b>		Clermont-Ferrand	21	287 684
<b>18</b>		Orléans	22	274 833
<b>19</b>		Angers	31	272 333
<b>20</b>		Tours	14	268 800
<b>21</b>	Nancy		20	265 483
<b>22</b>		Le Havre	17	259 114
<b>23</b>		Lens	36	253 763
<b>24</b>		Dijon	22	251 679
<b>25</b>		Metz	40	230 586

<sup>26</sup> Recensement général de la population de 1999.

Ces métropoles bénéficieraient de l'ensemble des compétences reconnues aux communes et de la clause de compétence générale. Les communes membres des communautés urbaines et d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles elles seraient créées, auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public. Elles recevraient attribution de compétences en matière d'écoles, de crèches d'action sociale et médico-sociale et leurs maires conserveraient, outre leurs attributions d'officier d'état civil, le pouvoir de police générale et le pouvoir de délivrer les autorisations individuelles d'urbanisme. Elles pourraient également se voir déléguer des compétences supplémentaires par la métropole et leurs ressources seraient constituées, outre les dotations budgétaires de la métropole d'une partie, à déterminer, des impôts indirects locaux, des dons et legs, des produits du domaine et des redevances pour services rendus.

En outre, le Comité souhaite que les métropoles ainsi créées exercent, par attribution de la loi qui les aura instituées, la totalité des compétences départementales (action sociale et médico-sociale, collèges, environnement...), car tel est bien le meilleur moyen de répondre de manière concrète aux besoins des habitants en zone très urbanisée et de réaliser des économies d'échelle. L'exemple de Paris montre l'efficacité de cette formule. Celle-ci suppose toutefois de scinder des départements existants en deux entités, avec d'une part la collectivité métropolitaine à statut particulier et d'autre part le reste du département subsistant seul sous cette forme.

La désignation de l'assemblée délibérante de la métropole obéirait aux règles définies plus haut : élection simultanée, sur une même liste, des élus des anciennes communes membres et des élus du conseil métropolitain proprement dit ; pérennité de l'identité des anciennes communes membres garantie selon les modalités déjà décrites. Si la proposition du Comité relative à l'imbrication électorale des élections régionales et départementales était retenue, il conviendrait par ailleurs de prévoir que la métropole serait représentée à la région par des conseillers directement élus sur son territoire le jour du scrutin départementalo-régional.

## Le statut des métropoles

### 1. Compétences des métropoles

- Les **métropoles** bénéficient de la **clause de compétence générale**. Elles exercent de plein droit sur leur territoire, en plus des **compétences communales**, les **compétences que la loi attribue au département**, soit actuellement :
  - culture : patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées et archives ;
  - sport ;
  - tourisme ;
  - action sociale et médico-sociale : organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA) ;
  - environnement : espaces naturels, déchets (plan départemental), eau (participation au SDAGE) ;
  - grands équipements (ports, aérodromes) ;
  - voies départementales ;
  - logement : financement, parc et aides (FSL), PLH et office de l'habitat ;
  - police : circulation, prévention de la délinquance, incendie et secours.

### 2. Liste des compétences d'attribution des villes membres d'une métropole

- Les **compétences d'attribution des villes membres d'une métropole** comprennent celles qu'exerce actuellement une commune membre d'une communauté urbaine :
  - écoles ;
  - crèches ;
  - action sociale et médico-sociale (centres communaux d'action sociale, CCAS) ;
  - autorisations individuelles d'urbanisme (permis de construire).

Les **villes** peuvent se voir déléguer certaines **compétences supplémentaires** par les **métropoles** dont elles sont membres ou, à l'inverse, lui **rétrocéder** certaines de leurs compétences d'attribution.

Le **maire de la ville membre** est compétent pour délivrer les **autorisations individuelles d'urbanisme** et en matière de **police**. Il exerce certaines **attributions au nom de l'Etat** (état civil).

### 3. Liste des ressources des villes membres d'une métropole

- Les **ressources des villes membres d'une métropole** proviennent :
  - de **dotations budgétaires** de la métropole ;
  - d'une **partie des impôts indirects locaux** (taxe de séjour, TEOM, DMTO, versement transports en commun, taxe sur l'électricité, taxe de séjour, taxe sur les pylônes électriques et sur les remontées mécaniques, redevance des mines).
  - de **dons et legs** ;
  - de **produits du domaine** ;
  - de **redevances pour services rendus**.

Si ces métropoles étaient créées, ce sont quelque six millions de nos concitoyens qui seraient concernés par cette transformation administrative de grande ampleur, dont les avantages en termes de démocratie locale, d'économies d'échelle et de simplification méritent d'être soulignés. Le Comité attache une importance particulière à cette proposition, qui lui paraît de nature à prendre mieux en compte la spécificité des modes de vie urbains qui rassemblent une majorité de la population et à équilibrer la territoire national par la création de pôles urbains dynamiques et intégrés, dotés d'un fort rayonnement économique et culturel.

Il va de soi, dans l'esprit du Comité que ces onze métropoles auraient vocation à constituer une manière d'avant-garde de l'intégration progressive des communes dans des ensembles plus vastes dotés de la qualité de collectivité locale et non plus seulement d'établissement public. Aussi souhaite-t-il que la loi qui viendrait instituer cette nouvelle collectivité détermine une procédure qui ouvre aux agglomérations qui satisferont aux conditions légales qu'elle déterminera la faculté de se transformer en métropoles si leurs assemblées délibérantes en forment le vœu.

Le Comité ne sous-estime pas l'ampleur des changements institutionnels et pratiques qui résulteraient de l'instauration des métropoles. Aussi recommande-t-il que leur création, décidée par la loi, prenne effet à l'occasion du prochain renouvellement municipal, c'est-à-dire en 2014.

***Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.***

Pour autant, le Comité n'a pas pensé que, si réussie puisse-t-elle être, l'expérience à venir des métropoles suffirait par elle-même à inciter les autres groupements de communes à franchir le pas de l'intégration. Aussi a-t-il porté sa réflexion sur les voies et moyens permettant d'encourager cette évolution.

Au chapitre des incitations financières, la Comité a relevé que la « grille » qui commande

aujourd'hui l'attribution de la DGF aux intercommunalités permettrait, sans augmenter l'enveloppe budgétaire consacrée aux intercommunalités, de redistribuer les aides en fonction des efforts d'intégration réellement consentis par les communes intéressées ; pour y parvenir, il faudrait que cette « grille » soit revue et que les aides soient attribuées prioritairement aux intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste, c'est-à-dire les plus petites et les moins peuplées.

Afin que la dépense budgétaire correspondante ne demeure pas trop lourde pour les finances publiques pendant une période de temps excessive, le Comité recommande, par ailleurs, que soient instaurées des dates butoirs pour le maintien des aides à l'intégration. On pourrait par exemple imaginer que les communes qui auraient bénéficié de ces aides jusqu'en 2013, ou 2018, selon le schéma à retenir, et qui n'auraient pas procédé à la transformation en commune de plein exercice du groupement auquel elles appartiennent voient ces aides cesser. Le Comité a souhaité que, dans ce cas, la DGF allouée à ces communes soit, dans un premier temps, gelée, puis diminue au fil du temps.

Il appartiendra au législateur de fixer les règles correspondant à ces principes, mais le Comité a souhaité établir les orientations générales qui lui paraissent de nature à encourager, pour les dix ans qui viennent, la transformation du paysage communal de notre pays et l'adapter aux défis de l'avenir.

***Proposition n°9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.***

Création de onze métropoles ; possibilité ouverte à toutes les communes qui le souhaitent, quelles que soient leur taille et leur population, d'opter pour la transformation en commune de plein exercice de l'EPCI dont elles sont membres, ces propositions, jointes à celles, minimales et préalables, qui ont pour effet d'approfondir la démocratie locale et d'en étendre le champ grâce à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité et à l'élection directe des organes délibérants des EPCI,

ont paru au Comité de nature à atteindre, à échéance rapprochée et dans le respect des libertés locales, l'objectif recherché. Ces quelques mesures peuvent en effet favoriser une évolution d'ores et déjà engagée, qu'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à brusquer.

A ces propositions, le Comité a souhaité en ajouter une dixième, qui tend à réduire les effectifs des exécutifs locaux, qu'il s'agisse des postes d'adjoints au maire dans les communes, des postes de vice-présidents dans les groupements de communes, les conseils généraux et les conseils régionaux. De l'avis général, ces postes sont aujourd'hui trop nombreux et il en résulte une dilution des responsabilités et des coûts de fonctionnement parfois sans rapport avec le contenu réel des mandats exercés. Aussi le Comité suggère-t-il que les effectifs des exécutifs locaux soient réduits d'un tiers et que le montant des indemnités ainsi économisées soit redistribué, à l'échelon communal et intercommunal, aux membres des deux tiers restants des exécutifs locaux.

***Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs locaux.***

Toutefois, le Comité a considéré que de tels changements ne prendraient tout leur sens que s'ils s'appuyaient sur une clarification de la répartition des compétences entre les collectivités locales.

## **B/. Des compétences clarifiées**

Comme on l'a vu, la clarification des compétences des collectivités locales est un exercice délicat, auquel le législateur s'est, au fil des ans, plusieurs fois essayé sans guère de succès. La notion la plus souvent utilisée a été celle des « blocs de compétences ». Son usage s'est révélé décevant dans la mesure où elle ne pourrait vraiment prendre corps que si les législations spéciales ne venaient pas ensuite déroger à cette règle, dans des termes souvent imprécis. Le Comité n'a donc pas retenu ce critère pour éclairer sa réflexion.

En outre, le Comité s'est convaincu, pour les raisons juridiques qui ont été exposées, qu'il n'y aurait pas d'obstacle constitutionnel à retirer la clause de compétence générale à telle ou telle catégorie de collectivités locales, laquelle trouve d'ailleurs ses limites dans la loi elle-même, aucune assemblée délibérante ne pouvant empiéter sur les compétences attribuées à titre exclusif par la loi à d'autres autorités et, notamment, à l'Etat. Il a considéré que les termes du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui semblent instaurer une garantie de compétences en faveur des collectivités locales, celles-ci devant se voir attribuer « l'ensemble des compétences » qui peuvent « le mieux » être exercées à leur niveau, ne bornaient pas si étroitement le pouvoir du législateur. La Constitution n'évoque que « la vocation » des collectivités locales et le pouvoir d'appréciation laissé au législateur sur la nature et l'étendue des compétences à attribuer aux collectivités locales est assez vaste, comme l'indiquent les termes « le mieux ». Enfin, on le rappelle, le Comité a relevé qu'on pouvait douter que la clause de compétence générale ait rang de principe constitutionnel mais que le retrait de cette clause à une catégorie de collectivités locales devait s'accompagner de l'énumération de compétences suffisamment larges à l'instance délibérante de la catégorie de collectivités qui se verrait privée de cette compétence générale. Pour demeurer une collectivité locale, la commune, le département ou la région doivent se voir reconnaître des compétences effectives et substantielles et ne pas être enserrés dans une spécialité trop étroite, sauf à devenir de simples établissements publics.

C'est dans ces conditions que le Comité a estimé que ses propositions de réforme des structures de l'administration territoriale prendraient leur plein effet si la clause de compétence générale était retirée à la région et au département mais conservée à l'échelon communal ; étant observé que chaque fois que des communes décideront de fusionner dans le cadre de leur groupement, c'est cette nouvelle collectivité locale, dénommée « commune nouvelle », qui recevra la compétence générale. Il a considéré qu'un tel schéma garantirait à la fois la capacité pour les élus les plus proches des populations et de leurs besoins de conserver

une capacité d'initiative dans des cas non prévus par les textes, et l'exercice, par la région et le département, de leurs compétences respectives dans des conditions plus claires et qui favorisent moins les excès des financements croisés.

***Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.***

Pour le reste, le Comité s'est attaché à réexaminer les champs de compétences respectifs de chaque catégorie de collectivités locales avec pragmatisme. Il lui a semblé, en effet, qu'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à méconnaître l'expérience acquise par chaque niveau d'administration territoriale. On peut rêver d'un partage des compétences s'apparentant à un « jardin à la française », mais le dessin de ce jardin ne serait satisfaisant que pour l'esprit. Il provoquerait des transferts de services coûteux et peu opérants d'une collectivité à l'autre. Plus réaliste est la répartition dont la description suit, et dont le Comité souligne qu'elle doit être lue à la lumière des principes, qui viennent d'être énoncés, de spécialisation au profit du département et de la région.

La modestie des changements qui en procèdent n'est qu'apparente, si l'on veut bien prendre en compte l'importance fondamentale de la distinction entre des compétences limitativement attribuées à ces deux échelons d'administration et une compétence générale consacrée pour la commune.

Les propositions du Comité poursuivent donc un double objectif : réaménager les attributions de compétences aux différentes catégories de collectivités locales ; développer les mécanismes de délégation de compétences d'un échelon d'administration à l'autre afin de conserver à notre système d'administration territoriale un maximum de souplesse.

Pour présenter le tableau résultant de cette répartition nouvelle des compétences, le Comité

s'est attaché à distinguer les compétences qui, à ses yeux, ont vocation à être partagées entre collectivités ou avec l'Etat et les compétences à attribuer à une seule catégorie de collectivités locales. Il a, enfin, tenté de déterminer les cas et les conditions dans lesquels les compétences pouvaient être déléguées par une collectivité à une autre.

Encore convient-il de préciser que la répartition des compétences relève, en l'état actuel du droit, de textes multiples, insérés dans des codes distincts, sans cohérence au regard d'un objectif de répartition par échelon d'administration territoriale. Pour être efficace, la clarification que le Comité appelle de ses vœux devra donc être précédée d'un travail d'inventaire détaillé associant l'ensemble des ministères intéressés. Il en résulte, d'une part, que les recommandations qui suivent ne sont formulées qu'à titre d'orientations générales et ne prétendent pas à l'exhaustivité et, d'autre part, qu'il est souhaitable que les pouvoirs publics élaborent une méthode de travail et un calendrier permettant au législateur de se prononcer, avant la fin de la présente législature, sur une répartition détaillée des compétences en fonction des critères retenus par le Comité.

***Proposition n°12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales.***

**a) Les compétences partagées**

Dans le domaine du tourisme, les trois niveaux de collectivités locales sont compétents pour définir et mettre en œuvre, sur leur territoire, des actions de développement touristique en cohérence avec la politique nationale. Les régions, les départements et les communes, mais aussi les groupements de communes peuvent créer des structures d'intervention. Le Comité a retenu des auditions auxquelles il a procédé qu'il y avait là des redondances et dispersions de moyens auxquelles il y avait lieu de porter remède. Il n'y aurait donc qu'avantage à réserver cette compétence aux communes ou à leurs groupements et aux régions, l'échelon départemental n'apparaissant pas, en cette matière, comme le plus approprié.

Pour ce qui concerne la culture, la diversité des missions en cause rend particulièrement délicat

l'attribution de cette compétence à un seul niveau d'administration. Il convient de confirmer que, pour ce qui est du patrimoine, sa protection, son inventaire et son entretien relèvent pour l'essentiel de l'Etat, celui-ci s'appuyant sur les régions, qui ont d'ailleurs reçu compétence en matière d'inventaire, sauf à prévoir, le cas échéant, que des délégations soient consenties aux communes ou à leurs groupements et aux métropoles. Pour ce qui a trait aux archives, c'est l'Etat qui doit continuer à fixer les règles de gestion, et conserver le soin des archives nationales, le département recevant compétence, comme c'est déjà le cas, pour ses archives propres mais aussi pour les archives de toutes les collectivités locales et de leurs groupements. Enfin, le Comité a estimé qu'il n'y aurait qu'avantage à ce que la compétence de chaque catégorie de collectivités locales soit maintenue pour le soutien à la création artistique.

S'agissant de l'environnement, cette compétence est aujourd'hui partagée entre l'ensemble des collectivités locales. Constatant que la mise en œuvre des dispositions législatives qui viennent d'être adoptées à l'issue du « Grenelle de l'environnement » n'était pas encore entamée à l'heure où il délibérait, le Comité a pris acte de ce que chaque niveau d'administration territoriale était appelé à participer à l'effort souhaité par le législateur.

#### **b). Les compétences propres**

Les compétences dont il s'agit s'entendent, a-t-il semblé au Comité, de celles qui doivent être exercées complètement par une seule catégorie de collectivités locales, mais aussi de celles qui peuvent être exercées par plusieurs collectivités à la condition que ce soit sur des segments de compétences clairement identifiés.

Relèvent des compétences exclusives exercées par un seul niveau d'administration territoriale, celles liées à des infrastructures ou à des réseaux. C'est le cas de l'eau et de l'assainissement, domaine dans lequel le Comité a estimé que, sous réserve, d'une part, des compétences de l'Etat en matière de police et de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et, d'autre part, du

rôle joué par les départements en matière d'aménagement rural, c'est aux communes, à leurs groupements et aux métropoles que devait continuer à échoir l'exercice exclusif de cette compétence. C'est le cas également en ce qui concerne l'énergie, les communes, leurs groupements et les métropoles devant conserver le monopole de la distribution du gaz et de l'électricité. C'est le cas, enfin, pour ce qui est des déchets ménagers et assimilés, dont l'échelon communal ou intercommunal d'administration doit prendre l'entière responsabilité, le département perdant, en conséquence, la possibilité d'être maître d'ouvrage des plans d'élimination et de traitement des déchets ménagers et assimilés, qui pourraient être supprimés dès lors que le territoire de chaque département serait couvert par des groupements de communes de taille suffisante.

La même inspiration a guidé le Comité dans le domaine de l'urbanisme. Dès 1983, cette matière a été attribuée aux communes et à leurs groupements. Le Comité a considéré qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause ce choix, qui permet que les décisions soient prises au plus près des citoyens. En revanche, le Comité recommande que les plans locaux d'urbanisme relèvent systématiquement de l'échelon intercommunal ou métropolitain, les décisions individuelles demeurant prises au niveau des actuelles communes.

En matière d'action sociale, le Comité recommande que les communes soient invitées par la loi à déterminer, pour l'ensemble de l'intercommunalité dont elles relèvent, si la compétence en cause est exercée à leur échelon ou à celui de l'EPCI, au besoin par le biais d'un établissement public créé à cet effet, sur le modèle des centres d'action sociale actuels. En tout état de cause, il est impératif de mettre un terme aux interventions concurrentes de la commune, du centre d'action sociale communal et du centre intercommunal. Encore le Comité doit-il ajouter que ce redécoupage ne sera complet que si l'Etat transfère aux départements de nouvelles compétences (handicap, médecine scolaire, enfance en difficulté prise en charge par la protection judiciaire de la jeunesse, agrément et contrôle des centres de vacances) pour compléter leur bloc actuel de compétences et si les rôles sont plus clairement

répartis entre les organismes de sécurité sociale et les départements dans les domaines de la politique familiale ou de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées.

Quant à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité communales ou communautaires, le Comité a estimé qu'il était conforme à l'inspiration générale de ses travaux de prévoir que ces compétences ne pourraient plus être exercées qu'à l'échelon communautaire ou métropolitain.

En ce qui concerne le logement, le Comité a également considéré que la remise en ordre qu'appelle la multiplicité des organismes en cause imposait que cette compétence soit dévolue aux groupements de communes et aux métropoles, le département ne conservant que le soin d'élaborer le plan départemental pour l'habitat ainsi que l'office de l'habitat, mais exclusivement au titre des zones non couvertes par des métropoles ou des communautés urbaines ou d'agglomération.

Les équipements sportifs devraient aussi, a-t-il semblé au Comité, relever de la compétence exclusive des communes et de leurs EPCI, qui sont déjà propriétaires de près de 80% d'entre eux, et non plus des départements. Toutes les collectivités locales conserveraient, en revanche, la faculté de subventionner les clubs et associations sportives, à l'exclusion de la région.

Quant à la protection de l'enfance, il a paru au Comité qu'elle gagnerait à demeurer une compétence exclusive du département, qui l'exerce d'ores et déjà, de manière satisfaisante.

En d'autres termes, le secteur communal doit, aux yeux du Comité, voir sa compétence propre confortée en matière d'équipements sportifs, de logement, de zones d'activité, d'urbanisme, d'infrastructures et de réseaux. Il lui a toutefois semblé qu'afin de permettre aux communes et à leurs groupements de mener à bien les projets d'équipement qu'elles souhaitent entreprendre, il convient que le département conserve, en dépit de la suppression de sa clause de compétence générale, la possibilité de les y aider que lui donnent expressément les articles L. 3232-1

et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales. Cette possibilité prend tout son sens en milieu rural.

Le Comité a estimé que d'autres champs de compétences pourraient, comme aujourd'hui, relever de la catégorie de celles exercées par plusieurs collectivités locales sur des segments bien identifiés.

Il en est ainsi de la voirie. Sans doute aurait-on pu estimer qu'il y avait quelque logique à ce que la région, compétente en matière de transports ferroviaires, assure également la gestion des routes. Mais il n'a pas semblé au Comité, compte tenu des transferts de compétences récemment opérés par la loi du 13 août 2004 en faveur des départements, qu'il y aurait avantage à revenir sur cette attribution de compétence. Quant aux voies communales, il n'y a pas lieu d'en modifier l'affectation.

Il en va de même pour la construction et le fonctionnement des établissements scolaires. Il est vrai que le partage entre les communes pour les écoles, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées peut sembler artificiel et il a d'ailleurs souvent été soutenu devant le Comité que d'importantes économies d'échelle pourraient résulter de l'unification de ces compétences, qui concernent souvent les mêmes personnels et les mêmes bâtiments. Mais il est apparu au Comité que ces fonctions étaient actuellement assurées de manière satisfaisante et qu'aucune solution alternative ne s'imposait avec la force de l'évidence.

### **c). Le développement des délégations de compétences**

L'article L.121-6 du code de l'action sociale et des familles, issu des lois de décentralisation de 1983, avait ouvert la possibilité de délégations du département aux communes en matière d'action sociale. Des facultés élargies ont été créées au profit des EPCI par l'article L.5210-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, qui dispose : « Lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale

à fiscalité propre peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités (...) L'assemblée délibérante se prononce sur cette demande par délibération motivée. L'exercice par l'établissement public de coopération intercommunale d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution ».

La faculté ainsi ouverte par la loi a introduit de la souplesse dans l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences. Elle a permis d'adapter aux réalités locales les principes définis par la loi et de clarifier l'exercice concret des compétences. Mais elle a été trop peu utilisée à ce jour. Aussi conviendrait-il que, dans les matières où une telle adaptation est particulièrement souhaitable, la loi prévoie l'obligation pour la collectivité attributaire de la compétence correspondante 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.

L'insertion sociale et professionnelle des publics en difficulté offre ainsi matière à une meilleure coordination entre collectivités locales. C'est le département qui est responsable des politiques d'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), qui adopte le programme départemental d'insertion, pilote le pacte territorial pour l'insertion et assure la prescription des contrats aidés destinés aux bénéficiaires du RSA. Il n'y aurait qu'avantage à ce que le département conserve cette compétence, mais à ce qu'il soit invité à en déléguer l'exercice aux principaux groupements de communes, les métropoles ayant pour leur part vocation à exercer de plein droit cette compétence, comme d'ailleurs l'ensemble des compétences départementales.

La même orientation vaut dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie. Si la responsabilité de l'Etat doit, a-t-il semblé au Comité, rester de définir la norme et de garantir la qualité du contenu pédagogique des formations,

l'exercice exclusif par la région de la compétence correspondante constitue le scénario d'évolution le mieux adapté aux besoins et aux expériences acquises. Cette recommandation imposera de lui transférer les interventions de l'Etat à l'égard de certains publics, comme les personnes handicapées ou illettrées, ou en matière de formation aux métiers du sport et de la jeunesse. A l'égard des autres collectivités locales, la loi pourrait surtout prévoir que la région soit tenue de faire appel à délégation de compétence en direction des départements pour la formation professionnelle des publics bénéficiaires des minima sociaux en insertion et des personnes handicapées, le département étant déjà en contact avec ces publics au titre d'autres politiques sociales.

S'agissant du développement économique, il a semblé au Comité que c'est le rôle de la région qui, compte tenu de la place qu'il souhaite lui voir occuper dans le paysage administratif français, devait être mis en relief. Aussi le Comité propose-t-il que, sauf délégations de compétences aux communes et à leurs groupements, la région ait le monopole de l'attribution des aides aux entreprises et de la participation aux pôles technologiques.

Pour ce qui est, enfin, des réseaux de communication électronique et audiovisuelle, le Comité a relevé que cette compétence facultative, fondée sur les dispositions de l'article L.1425-I du code des collectivités territoriales, est exercée par tous les niveaux de collectivités locales pour la création et la gestion des infrastructures pour la distribution de services de communication en cas de carence de l'initiative privée. Ce sont les communes et leurs groupements qui s'avèrent le plus actives en la matière, mais certains départements et quelques régions interviennent également, au profit des zones du territoire les moins attractives pour les opérateurs privés.

L'absence de coordination en ce domaine est peu satisfaisante ; elle ne garantit pas la cohérence des réseaux et ne permet pas de réaliser des économies d'échelle dans les appels d'offres, face à des opérateurs puissants. Or, il est indispensable, dans une matière marquée par la forte influence du droit communautaire et l'extrême vigilance de la Commission, de disposer de la taille critique nécessaire pour engager et mener à bien des

procédures exposées à des risques contentieux élevés, qui peuvent entraîner des dépenses élevées pour les collectivités locales et pour l'Etat.

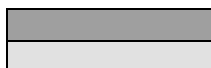
Il apparaît donc utile de confier à une collectivité organisatrice la compétence correspondante. La région semble le mieux à même de l'exercer, compte tenu de son rôle dans l'aménagement du territoire et le développement économique. Au demeurant, le plan France Numérique 2012 prévoit de coordonner les initiatives en ce domaine à l'échelon régional. Sans entraver le dynamisme du mouvement lancé par les collectivités locales, qui a permis à notre pays de combler une grande partie de son retard, la région pourrait se voir reconnaître le rôle d'autorité organisatrice : elle procéderait à l'analyse des besoins des territoires, elle fixerait les priorités et élaborerait les cahiers des charges types. Les communes et leurs groupements et les départements pourraient, dans ce cadre, établir des projets détaillés dont ils assureraient la maîtrise d'ouvrage, ou la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Tableau n° 14 – Répartition nouvelle des compétences entre collectivités locales et l'Etat

	Régions	Départements	Secteur communal	Etat
<b>Formation professionnelle, apprentissage</b>	Définition de la politique régionale et mise en œuvre <b>pour tous publics</b>	Mise en œuvre pour certains publics (minima sociaux, handicapés)	Mise en œuvre pour certains publics (jeunes exclus du milieu scolaire)	Définition de la politique nationale et mise en œuvre <b>pour certains publics</b>
<b>Enseignement</b>	Lycées (bâtiments, TOS)	Collèges (bâtiments, TOS)	Ecoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel) Politique éducative
<b>Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</b>	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, <b>archives</b> )  Sport (subventions)  Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)  Sport ( <b>équipements et subventions</b> ) <b>Tourisme</b>	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, <b>archives</b> ) Enfance (crèches, centres de loisirs) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)  Sport (formation, subventions) Tourisme
<b>Action sociale et médico-sociale</b>		Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA)	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
<b>Urbanisme</b>			PLU, SCOT, permis de construire, ZAC	PIG, OIN, DTA
<b>Aménagement du territoire</b>	Schéma régional (élaboration) CPER	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR  CPER
<b>Environnement</b>	Espaces naturels Parcs régionaux  <b>Eau (participation au SDAGE)</b>	Espaces naturels  <b>Déchets (plan départemental)</b> <b>Eau (participation au SDAGE)</b>	Espaces naturels  Déchets (plan, collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Energie(distribution)	Espaces naturels Parcs nationaux  Eau (police, SDAGE) Energie
<b>Grands équipements</b>	Ports fluviaux  Aérodromes	Ports maritimes, de commerce et de pêche Aérodromes	Ports de plaisance  Aérodromes	Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables Aérodromes
<b>Voirie</b>	Schéma régional	Voies départementales	Voies communales	Voies nationales
<b>Transports</b>	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
<b>Communication</b>	Développement de réseaux	Développement de réseaux	Développement de réseaux	Réglementation
<b>Logement et habitat</b>	Financement	<b>Financement, parc et aides (FSL)</b> , PLH et office de l'habitat <b>en milieu rural</b>	Financement, parc et aides	Politique nationale du logement
<b>Développement économique</b>	<b>Aides directes et indirectes</b>	<b>Aides indirectes</b>	Aides <b>directes</b> et indirectes	Politique économique
<b>Sécurité</b>		Circulation  Prévention de la délinquance Incendie et secours	Police municipale Circulation et du stationnement Prévention de la délinquance	Police générale et polices spéciales

**Compétence**

Nouvelle répartition de compétences entre collectivités



Compétence devant faire l'objet d'un appel à délégation de compétence

Compétence pouvant être exercée *par délégation*

Comme on le voit, le Comité ne propose pas de bouleverser la répartition actuelle des compétences. On peut penser, par exemple, que le renforcement, qu'il appelle de ses vœux, de la compétence de la région en matière de formation professionnelle et de celle du département pour l'action sociale apporterait des changements appréciables, mais ne modifierait pas fondamentalement les choses.

Pour autant, le Comité appelle l'attention sur le fait que les propositions qu'il a formulées dans le domaine de la modification des structures des collectivités locales avec, en particulier, la suppression des cantons et l'instauration de la désignation simultanée des conseillers départementaux et régionaux, ne doivent pas être sous-estimées dans leurs effets pratiques. De plus, il croit devoir souligner que la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions constitue un changement fondamental dans la mesure où il a pour effet que ces collectivités locales n'aient plus la faculté d'intervenir dans des domaines de compétences autres que ceux qui leur sont limitativement attribués, à l'exception de la possibilité, laissée ouverte aux départements, d'aider les groupements de communes dans ceux de leurs investissements qui sont nécessaires à la réalisation de leurs projets d'équipement. Il a semblé au Comité que la limitation du champ d'application de la clause de compétence générale était l'une des mesures les plus importantes de celles qu'il souhaitait voir mises en œuvre et qu'elle était de nature à porter, par elle-même, remède aux conséquences du morcellement des structures d'administration territoriale ainsi qu'aux excès des financements croisés qui en procèdent et à favoriser le regroupement des communes. Aussi le Comité a-t-il estimé qu'a priori il n'était pas nécessaire d'encadrer davantage les financements croisés, ainsi rendus plus difficiles. Ce n'est que si, à l'usage, il se révélait que les mesures qu'il préconise se révélaient insuffisantes qu'il y aurait lieu de proscrire qu'une collectivité locale puisse bénéficier du concours financier de plus d'une autre collectivité, comme l'ont suggéré le rapport Lambert et le rapport Warsmann.

En d'autres termes, le Comité a considéré que si une approche pragmatique de la répartition des compétences entre les niveaux d'administration territoriale était opportune, c'était à la condition que soient jetées les bases d'un partage des rôles différent. Il lui a semblé que, de cette manière, la clarté des choix démocratiques serait mieux garantie et la dépense publique mieux maîtrisée. Il lui est également apparu, en réponse aux préoccupations exprimées par nombre d'élus locaux, que la révision générale des politiques publiques offrait l'occasion à l'Etat de tirer enfin toutes les conséquences des lois de décentralisation et de supprimer ceux de ses services déconcentrés qui interviennent en doublons dans le champ de compétences des collectivités locales.

***Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans les champs de compétences des collectivités locales soient supprimés.***

Encore ces changements ne peuvent-ils prendre tout leur sens que si les finances locales sont, elles-mêmes, modernisées.

### **C/. Des finances locales modernisées**

La remise en ordre des finances locales et la refonte de la fiscalité ont revêtu, à mesure que le Comité progressait dans ses travaux, une importance croissante dans la conduite de sa réflexion. Lors de son installation, le Comité avait bien conscience de la gravité de la situation économique mondiale mais, depuis lors, celle-ci n'a cessé de se dégrader. La nécessité de ne pas aggraver le déficit structurel du budget de l'Etat s'est également imposée à lui avec force. L'impossibilité d'alourdir si peu que ce soit le déficit des finances publiques commande les propositions qui suivent.

Par ailleurs, le Comité, après avoir analysé, on l'a vu, les contraintes constitutionnelles qui

enserrent toute entreprise de réforme de la fiscalité locale, a pris le parti de raisonner à droit constitutionnel constant. On pourrait, certes, imaginer d'inviter les pouvoirs publics à modifier les dispositions constitutionnelles issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, en tant qu'elles prévoient que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Les incertitudes liées à ces dispositions et le fait que, pour leur application, le législateur organique ait en quelque sorte « figé » la notion de « part déterminante » au niveau constaté au titre de l'année 2003 ne vont pas sans inconvénient et bornent étroitement le cadre de toute réforme des finances locales. Nombre des auditions auxquelles le Comité a procédé ont mis en relief les incohérences qui résultent de ces dispositions et l'ont convaincu qu'à moyen terme une révision de la Constitution sur ce point ne serait pas à déconseiller. Mais le Comité n'a pas cru devoir proposer une nouvelle modification de la Constitution dans l'immédiat et il s'est efforcé de formuler des propositions compatibles avec son texte actuel.

Enfin, le Comité a pris acte des derniers développements survenus dans le domaine, sans cesse exploré, de la réforme de la taxe professionnelle. L'orientation, initialement prise par le gouvernement, d'exonérer les investissements nouveaux de toute taxation, la nécessité conjoncturelle de faire produire des effets immédiats à cette réforme de la taxe professionnelle, au moins dans les secteurs économiques les plus menacés par la crise et l'annonce de la « suppression de la taxe professionnelle » à compter de l'année 2010 se sont notamment imposées au Comité.

C'est dans ces conditions que le Comité a défini ses propositions. Elles tendent, en premier lieu, à mieux maîtriser la dépense locale, en deuxième lieu à moderniser l'assiette des impôts directs locaux, en troisième lieu, à esquisser ce que pourrait être, à court et moyen terme, une réforme de la taxation, au profit des collectivités locales, de l'activité économique et, en quatrième lieu, à spécialiser autant que faire se peut les impôts locaux.

**a). L'amélioration de la maîtrise de la dépense locale**

Compte tenu de l'importance de la dépense publique locale, il est apparu au Comité qu'il n'y aurait qu'avantage à ce que le Parlement soit amené, chaque année, comme il le fait avec l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) pour les dépenses sociales, à débattre d'un objectif national d'évolution de la dépense locale. Dans l'esprit du Comité, il ne s'agirait pas de mettre en place un dispositif contraignant, qui serait d'ailleurs contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, mais de fournir un point de repère, qui au fil du temps pourrait être différencié selon les catégories de collectivités locales et la nature de leurs dépenses. Même si de tels éléments commencent à être évoqués dans le cadre du débat d'orientation budgétaire au Parlement, ils mériteraient, pour la clarté du débat démocratique et pour l'information des gestionnaires locaux eux-mêmes, de faire l'objet d'une discussion distincte et plus approfondie. Ce débat serait alimenté par le constat mis au point par une instance ad hoc chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance intégrant les coûts standards des services publics locaux, et un guide de bonnes pratiques en matière de dépense publique locale. Ainsi les collectivités locales seraient-elles totalement et objectivement éclairées sur les enjeux de la dépense locale et notre pays mieux assuré de pouvoir veiller à la cohérence globale de ses engagements européens.

***Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.***

**b) La modernisation de l'assiette des impôts directs locaux**

Le vieillissement des impôts directs locaux et ses effets ont déjà été soulignés. Ce diagnostic n'est pas nouveau et les difficultés d'ordre politique qui, dans le passé, ont empêché les gouvernements

successifs d'engager en cette matière les réformes utiles demeurent inchangées.

Pour autant, le Comité a considéré que ses propositions dans les domaines des structures d'administration locale et de la répartition des compétences n'auraient pas de sens si la fiscalité locale ne retrouvait pas une assiette dynamique et équitable à la fois. Le lien établi entre les exonérations de taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu ne saurait tenir lieu de réforme ambitieuse sur ce point.

En d'autres termes, la fiscalité directe locale de notre pays ayant principalement, comme dans l'ensemble des pays développés, une base foncière, c'est son actualisation et sa modernisation qui revêtent un caractère d'urgence, comme le rapport annuel de la Cour des comptes vient de le rappeler.

A trois reprises au cours des années 1990, on l'a dit, cet effort a échoué, de sorte que les taxes foncières sont assises sur des valeurs locatives qui sont celles de 1970. Des auditions auxquelles il a procédé, le Comité a retiré la conviction que, pour difficile qu'elle soit, la réévaluation des bases locatives était une absolue nécessité. Encore faut-il déterminer la ou les références qui doivent servir à cette réévaluation et la méthode qui peut être recommandée.

S'agissant de la référence à retenir pour procéder à la révision des bases foncières, les termes de l'alternative sont simples : soit on retient la valeur vénale du bien, soit on applique, comme actuellement, une valeur locative administrée, quitte à ce que celle-ci tienne compte, selon des modalités à déterminer, de la valeur vénale.

Pour éviter que la révision des bases foncières ne prenne un tour par trop brutal et n'alimente les polémiques où seuls donnent de la voix les contribuables dont la situation fiscale perd soudain le charme discret d'avantages supposés acquis, et pour assurer aux collectivités locales des ressources fiscales qui ne soient pas soumises à de trop fortes fluctuations d'une année sur l'autre, le Comité suggère que cette révision se fonde sur des valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier. L'idée d'une révision

progressive des bases foncières, qui n'interviendrait, sur la base de la seule valeur vénale, qu'à l'occasion des mutations immobilières ne lui a pas paru être à la hauteur de l'enjeu, dans la mesure où la révision ainsi mise en œuvre serait lente et sans doute génératrice de perturbations du marché immobilier

Quant à la méthode à suivre, il n'appartient pas au Comité de formuler sur ce point des recommandations qui relèvent de l'appréciation d'opportunité du seul gouvernement. Toutefois, il lui a semblé que, des propositions qui ont été formulées devant lui, il pouvait retenir que les procédures dites « décentralisées », qui laisseraient aux élus locaux l'initiative de la révision des bases locatives ne feraient pas montre d'un grand courage politique de la part du gouvernement et auraient peu de chances de produire avant longtemps un résultat de grande ampleur.

Aussi le Comité émet-il le vœu que la révision des valeurs locatives constitue l'un des aspects de la réforme globale des collectivités locales qu'il propose, et que soient mis à l'étude dans les meilleurs délais les mécanismes techniques permettant de limiter et d'étaler les transferts de charges entre contribuables. Il recommande vivement que cette occasion soit saisie pour mettre en place un système d'évaluation périodique et automatique des bases locatives, afin que, dans quelques années, la même question ne se pose à nouveau dans les mêmes termes. Il lui a semblé en effet que la démocratie locale et l'autonomie financière des collectivités locales seraient des notions vides de sens s'il fallait attendre quarante ans de plus pour que l'assiette des impôts fonciers soit révisée.

C'est pourquoi le Comité propose que la loi prévoie que la réévaluation des valeurs locatives se déroule, à l'initiative de l'administration fiscale, sur la base de valeurs administrées non déclaratives tenant compte de la valeur vénale, que la même loi encadre les transferts de charges en résultant pour les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans.

**Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur actualisation tous les six ans.**

**c) la question de la taxe professionnelle**

Le tableau ci-après illustre l'importance de la taxe professionnelle au sein de la fiscalité locale.

Tableau n° 15 - La structure de la fiscalité locale en 2007<sup>27</sup>

(en milliards d'euros)

<b>Nature des impôts</b>	Communes, groupements, (yc syndicats)	Départements	Régions	<b>Total</b>
<b>Produits votés des 4 taxes</b>	<b>39,25</b>	<b>19,02</b>	<b>4,62</b>	<b>62,89</b>
Taxe d'habitation	9,87	4,77	-	14,64
Taxe sur le foncier bâti	12,16	5,78	1,68	19,62
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,05	0,01	0,83
Taxe professionnelle (yc FDPTP)	16,45	8,43	2,92	27,80
<b>Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)</b>	<b>15,66</b>	<b>15,78</b>	<b>6,20</b>	<b>37,65</b>
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	-	-	4,81
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,24	7,84	-	10,08
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIIPP)	-	4,94	2,83	7,77
Versement destiné aux transports en commun	5,61	-	-	5,61
Taxe sur les cartes grises	-	-	1,94	1,94
Taxe sur l'électricité*	0,94	0,49	-	1,44
Impôts et taxes d'outre mer	0,74	0,15	0,50	1,39
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	2,08	-	2,08
Contribution au développement de l'apprentissage	-	-	0,65	0,65
Taxes de séjour	0,16	0,005	-	0,17
Taxe sur les pylônes électriques	0,17	-	-	0,17
Taxes sur les remontées mécaniques	0,03	0,01	-	0,04
Redevance des mines	0,01	0,01	-	0,02
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,005	0,005
Autres	0,94	0,25	0,27	1,46
<b>Total taxes (hors taxes liées à l'urbanisme)</b>	<b>54,91</b>	<b>34,80</b>	<b>10,82</b>	<b>100,54</b>

Trop de gouvernements et de commissions de réforme ont tenté, en leur temps, de proposer des refontes de la taxe professionnelle, impôt créé en 1975 en lieu et place de la patente, pour que le Comité ait eu l'intention de livrer aux pouvoirs publics une réforme définitive de cette imposition non plus qu'une proposition complète de remplacement de cette taxation, au profit des collectivités locales, de l'activité économique des entreprises. Il n'en reste pas moins que l'orientation

<sup>27</sup> « Les collectivités locales en chiffres », Direction générale des collectivités locales, mars 2008

prise par le gouvernement, qui consistait à exonérer les investissements nouveaux qui entrent dans l'assiette de la taxe, obligeait, en tout état de cause, à une réforme rapide tant il est vrai que la taxe professionnelle représente une fraction importante des ressources fiscales des collectivités locales et qu'il n'est pas sérieusement envisageable qu'en l'état des finances publiques le budget de l'Etat supporte, par un supplément de déficit, la perte de recettes résultant de sa suppression, différée ou immédiate.

Les inconvénients de la taxe actuelle et de son assiette ont été suffisamment mis en relief pour qu'on n'y insiste guère. Rappelons toutefois que, comme les travaux de la commission de réforme présidée, en 2004, par M. Olivier Fouquet l'avaient fait ressortir, cet impôt local est propre à la France, qu'il a pour effet de réduire la marge brute des investisseurs d'un point par rapport aux investissements qu'ils réaliseraient dans d'autres pays européens, que cet impôt composite est d'une complexité telle qu'elle est difficilement explicable aux dirigeants de sociétés mères étrangères et que l'assiette de la taxe, maintes fois modifiée, est aujourd'hui constituée, à 80%, des équipements et bien mobiliers, c'est-à-dire des investissements. Il en résulte que cette assiette présente le double inconvénient d'être la plus destructrice d'emplois et de dissuader les investisseurs étrangers dans les secteurs pauvres en personnels et riches en équipements, en raison du coût prohibitif de la taxe dans cette hypothèse.

Au demeurant, il est apparu au Comité que la taxe professionnelle se caractérisait également par des taux souvent disparates d'une collectivité à l'autre et parfois excessifs. Il est vrai que les entreprises ne votent pas et que la tentation est souvent forte, compte tenu du vieillissement des impôts fonciers, d'augmenter le taux de la taxe professionnelle, voire de créer des occasions nouvelles d'en percevoir le produit, à la faveur de l'implantation d'investissements lourds comme, par exemple, les éoliennes, sans égard pour l'utilité réelle de ces équipements, loin d'être démontrée, non plus d'ailleurs que pour leur impact environnemental.

Les dispositions de la dernière loi de finances ont, comme il a été dit, exonéré de façon permanente de la taxe professionnelle les investissements nouveaux réalisés au dernier trimestre de l'année 2008 et au cours de l'année 2009. Cette mesure avait manifestement vocation à être pérennisée ; elle a été complétée par l'annonce de la suppression pure et simple de la taxe professionnelle à compter de l'année 2010 ce qui provoquerait, dans l'hypothèse où cette suppression ne concernerait, comme il est probable, que la part des équipements et biens mobiliers dans l'assiette de la taxe, un manque à gagner de plus de 22 milliards d'euros pour les collectivités locales et un gain fiscal de quelque 11 milliards d'euros pour les entreprises, la différence correspondant aux dégrèvements actuellement pris en charge par l'Etat et qui disparaissent mécaniquement du fait de la réforme.

Les chiffres méritent d'être rappelés pour bien mesurer les enjeux de toute réforme. Le produit de la taxe professionnelle pour les collectivités locales est de 28 milliards d'euros (soit moins du tiers de la fiscalité locale, les régions en percevant 3 milliards, les départements 8 milliards et les communes et leurs groupements 17 milliards). Sur le total de cette recette, 17,5 milliards proviennent des entreprises et 10,5 milliards de l'Etat, au titre des dégrèvements et notamment du plafonnement de la taxe en fonction de la valeur ajoutée. Ce produit de 28 milliards d'euros résulte, pour 80% de son montant, de la taxation des équipements et biens mobiliers et pour 20% de celle des immeubles. Il s'en déduit que la suppression, dès 2010, de la taxation de la part de la taxe assise sur les investissements bénéficierait aux entreprises, à concurrence de 11 milliards d'euros et à l'Etat pour une somme équivalente, par l'effet notamment de la hausse de la cotisation minimale de taxe en fonction de la valeur ajoutée et de la disparition du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Si l'on admet que le besoin de financement des collectivités locales résultant de la suppression de cette partie de l'assiette de la taxe professionnelle est de 22,2 milliards d'euros et que l'Etat rétrocéderait aux collectivités locales, sous des formes à déterminer, son « gain » de 11 milliards d'euros, le produit de la ressource de remplacement appelée, du point de vue de l'Etat, à satisfaire le besoin de financement des collectivités locales sera

de l'ordre de 11 milliards d'euros. Encore faut-il tenir compte, s'agissant de l'équilibre budgétaire de l'Etat, de l'effet, sur l'impôt sur les sociétés, de la suppression de la taxation des investissements dans la taxe professionnelle, qui tient à ce que le montant de cette taxe est déductible des résultats imposables des entreprises : la ressource à trouver est égale à 11 milliards d'euros s'il s'agit d'un impôt déductible de l'impôt sur les sociétés, à 8 milliards d'euros s'il s'agit d'impôts d'entreprises non déductibles ou d'impôts sur les ménages.

## IMPACT DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

- I. **COUT NET DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE POUR L'ETAT** (impact de la réforme avant mesures correctives évoquées au III et sous l'hypothèse d'une compensation intégrale au profit des collectivités territoriales et des chambres consulaires).

Tableau sur les valeurs 2007 :

	CHARGES pour l'Etat (en Md€)	GAINS pour l'Etat (en Md€)
Compensation aux collectivités territoriales (28 Md€ TP – TP foncière résiduelle 5,8 Md€)	22,2	
Autres charges pour l'Etat (perte de frais d'assiette et de recouvrement versés par les entreprises, compensation pour les chambres consulaires,...)	3,6	
Disparition des dégrèvements à la charge de l'Etat		10,0
Augmentation mécanique du produit de la cotisation minimale de TP (qui passe de 2,6 Md€ à 7,2 Md€)		4,6
Augmentation mécanique du produit de l'impôt sur les sociétés		3,2
<b>Solde (= coût net)</b>	<b>8,0</b>	

La compensation intégrale rendant la réforme neutre pour les collectivités locales, le coût net pour l'Etat est égal à l'économie nette faite par les entreprises.

### II. **COMPENSATION AUX COLLECTIVITES LOCALES** (22,2 Md€)

Cette compensation peut intervenir sous forme de dotations ou d'affectation de ressources fiscales. Pour des raisons de constitutionnalité (ratios d'autonomie fiscale), le montant de compensation sous forme de dotations ne peut pas dépasser 6,1 Md €.

Le schéma suivant pourrait être envisagé (parmi d'autres) :

- Transfert de la cotisation minimale TP.....	7,2 Md€
- Transfert du solde de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA).....	2,8 Md€
- Dotations de l'Etat .....	6,1 Md€
- Autres ressources de nature fiscale à déterminer.....	6,1 Md€
	<b>22,2 Md€</b>

### III. **RESORPTION DU COUT NET POUR L'ETAT** (8,0 Md€)

Dès lors que la compensation est intégrale pour les collectivités locales, la réduction du coût net pour l'Etat suppose la création de ressources fiscales supplémentaires.

Ces ressources font partie des 22,2 Md € de compensations si les impôts créés sont directement affectés aux collectivités locales. En revanche, lorsque les ressources fiscales nouvelles sont affectées à l'Etat, la compensation aux collectivités locales reste à trouver mais l'Etat réduit d'autant son déficit.

Solutions envisageables :

- Taxe carbone (au moins la partie payée par les entreprises, la taxe étant assise sur les consommations de pétrole, de gaz et du charbon à la fois des ménages et des entreprises)
- Droits à polluer (pesant sur les seules entreprises)
- Taxation sur EDF (centrales nucléaires...) et quelques autres grands équipements
- Taxation des entreprises sur une assiette plus neutre que la taxe professionnelle.

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées à ce titre:

- Augmentation de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée
- « Découplage », c'est-à-dire transformation de cette cotisation en taxe autonome représentant un pourcentage déterminé de la valeur ajoutée, qui serait totalement distincte de la TP foncière résiduelle.
- Augmentation du produit de la part foncière résiduelle (par augmentation de taux). Exemple : +50%, ce qui ferait passer le produit de 5,8 à 8,7 Md €. Cette solution ne crée de ressource supplémentaire qu'en cas de « découplage » ou de forte augmentation.

(1) une éventuelle augmentation de la part foncière résiduelle a pour conséquence la réduction du produit de la cotisation minimale.

Face à cette situation, le Comité a estimé qu'il n'était pas envisageable que soit rompu tout lien fiscal entre l'activité économique des entreprises et le territoire de la collectivité locale sur lequel elles sont implantées. Autrement dit, autant les entreprises sont fondées à dénoncer les inconvénients de la taxe professionnelle, autant il a semblé exclu au Comité qu'elles puissent durablement bénéficier d'une exonération de toute taxation de leur activité au profit des collectivités locales.

Le Comité est d'avis que les entreprises continuent, comme dans tous les pays comparables au nôtre, à acquitter une imposition foncière et que le produit de celle-ci soit augmenté de moitié. La réforme des bases locatives foncières évoquée plus haut va également dans ce sens. La contribution foncière des entreprises, ainsi renforcée et fondée sur des bases modernisées, garantirait aux collectivités des ressources stables. On peut imaginer, dans ce scénario, qu'après la suppression de la part de la taxe assise sur les investissements, la cotisation minimum d'imposition à la taxe professionnelle, égale à 1,5% de la valeur ajoutée (qui s'applique aujourd'hui lorsque l'imposition est inférieure à ce minimum), serait maintenue et transférée du budget de l'Etat aux collectivités locales, afin d'éviter une baisse trop importante des ressources fiscales des collectivités locales, qui serait, le cas échéant, susceptible d'affecter le caractère déterminant de leurs ressources propres au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Ces deux mesures – relèvement de l'imposition foncière et transfert de la cotisation minimale aux collectivités locales – ne suffisent cependant ni à préserver l'équilibre budgétaire de l'Etat ni à maintenir les ressources des collectivités locales.

Afin de résoudre ces deux problèmes, qui se seraient, à terme, posés dans les mêmes conditions si la suppression de la taxe professionnelle n'avait pas été annoncée à échéance de 2010, divers schémas ont été exposés au Comité.

Le premier consiste à prévoir, outre la taxation foncière des entreprises, une taxation majorée de la valeur ajoutée qu'elles produisent ; le deuxième à compléter la taxation foncière par une fraction supplémentaire de l'impôt sur les sociétés ;

le troisième à substituer à l'actuelle taxation des investissements une « taxe carbone » frappant la consommation d'énergie ; le quatrième à la remplacer par une fraction de n'importe quelle autre imposition sur les ménages, impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée, contribution sociale généralisée.

Tout en considérant qu'il n'avait pas compétence pour trancher des questions de pure politique fiscale, qui excèdent le champ de sa mission, le Comité a souhaité éclairer les pouvoirs publics sur les raisons pour lesquelles certains choix lui paraissaient devoir être écartés, soit qu'ils méconnaissent les principes fondateurs de la réforme des collectivités locales qu'il appelle de ses vœux, soit qu'ils heurtent les exigences qui ont paru au Comité devoir s'imposer d'elles-mêmes : ne pas alourdir le déficit des finances publiques, ne pas aggraver le poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages.

Les propositions consistant à transférer aux collectivités locales une imposition frappant les bénéficiaires des entreprises ou une imposition touchant les ménages n'ont pas été retenues par le Comité, au motif qu'elles se traduiraient toutes par le transfert ou le partage d'impôts nationaux, qui, sauf à les augmenter par ailleurs, aurait pour effet d'aggraver le déficit budgétaire et serait en outre contraire à l'objectif de simplification poursuivi.

La proposition visant à remplacer la taxation des investissements par une « taxe carbone », qui frapperait les consommations d'électricité, de gaz et de pétrole ne lui pas semblé davantage devoir être reprise. Le comité a relevé qu'eu égard au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, il était impossible de limiter cette taxation aux entreprises et que celle-ci viendrait donc, dans une proportion de l'ordre des deux tiers compte tenu de la structure de la consommation d'énergie, s'ajouter aux impositions acquittées par les ménages, ce qui serait quelque peu contradictoire avec la nécessité, souvent avancée, de soutenir le pouvoir d'achat. Il a enfin noté qu'il y aurait un paradoxe à asseoir les ressources des collectivités locales sur une taxe dont l'objet même est de faire disparaître l'assiette qui la fonde.

La proposition, déjà émise en son temps par la commission Fouquet, tendant à remplacer progressivement la taxation des investissements par une taxation de la valeur ajoutée a semblé au Comité constituer la plus opportune des options soumises à son examen. La notion de valeur ajoutée, quelles que soient parfois les difficultés à la circonscrire avec toute la précision souhaitable, est connue des entreprises ; elle est économiquement neutre et ne défavorise, comme le souhaitent les pouvoirs publics, ni les industries de main-d'œuvre ni celles qui ont la charge d'investissements lourds et coûteux ; elle constitue donc, sous réserve que soient prises les mesures propres à éviter des transferts de charges au détriment de certaines branches du secteur tertiaire, la solution qui aurait la préférence du Comité. Cette assiette d'imposition, qui ne peut être évaluée qu'au niveau national pour les entreprises disposant de plusieurs établissements, serait répartie entre les collectivités locales bénéficiaires selon des critères objectifs tenant compte des conditions d'implantation locale des entreprises. Encore convient-il d'ajouter que, pour pallier les inconvénients liés à la disparité des taux de la taxe professionnelle d'une collectivité à l'autre, la substitution de la taxation en fonction de la valeur ajoutée à la taxation des équipements et biens mobiliers devrait obéir à un taux plafond maximal fixé à l'échelon national par le législateur et la liaison entre les taux des impôts directs locaux être rétablie.

En d'autres termes, le Comité recommande que, pour ce qui concerne le comblement immédiat du besoin de financement de l'Etat, la taxation de la valeur ajoutée soit accrue. Selon que la contribution foncière resterait imputée ou non sur la contribution minimale des entreprises en fonction de la valeur ajoutée et que le champ de cette dernière serait élargi ou non, le taux de cette taxation serait plus ou moins élevé, l'augmentation de la seule part de contribution foncière pouvant, en cas de non imputation sur la contribution assise sur la valeur ajoutée, porter ce produit à un montant compris entre 6 et 9 milliards d'euros. En cas d'imputation de la contribution foncière sur la cotisation minimale, il y aurait lieu d'augmenter davantage le taux de la cotisation minimale en fonction de la valeur ajoutée. Il a semblé au Comité qu'il appartenait aux pouvoirs publics de trancher entre ces deux options en

fonction des choix de politique fiscale qui leur sont propres.

Pour ce qui concerne la compensation des pertes de recettes des collectivités locales qui, lorsque la décision de « suppression de la taxe professionnelle » aura pris effet, sera de 22,6 milliards d'euros, paraissent acquis 7 milliards issus de la cotisation minimale sur la valeur ajoutée et du relèvement de la contribution foncière des entreprises, de même que les quelque 6 milliards d'euros de dotation budgétaire que le respect des règles constitutionnelles autorise en l'espèce. Pour le reste, soit une somme totale de l'ordre de 9 milliards d'euros, la préférence du Comité irait tout d'abord à la montée en puissance progressive d'une assiette d'imposition fondée sur la valeur ajoutée des entreprises intégrant la cotisation minimale actuelle et dont le taux maximal serait fixé à l'échelon national, à un niveau qu'il reviendra aux pouvoirs publics de fixer en fonction des éléments de politique économique qui relèvent de son appréciation. Le produit attendu de ce complément d'imposition des entreprises sur la valeur ajoutée pourrait être de l'ordre de 6 milliards d'euros. Pour combler le besoin de financement restant des collectivités locales, soit une somme de près de 3 milliards d'euros, il y aurait lieu de leur transférer le produit de certains impôts indirects comme la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Pour les raisons qui ont déjà été exposées, le Comité, soucieux que soient affectés directement aux collectivités locales les impôts qu'elles votent, a écarté, outre la « taxe carbone » déjà mentionnée et le partage d'impôts nationaux, la proposition consistant à leur attribuer une part supplémentaire de la TIPP. Ce n'est que si ces mesures s'avéraient insuffisantes qu'il conviendrait de prévoir l'affectation aux collectivités locales d'autres impôts indirects.

***Proposition n° 16 : compenser la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.***

#### **d) la limitation des cumuls d'impositions locales sur une même assiette**

L'objectif privilégié par le Comité en cette matière est 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. Pour autant, le Comité a entendu se garder de la facilité qui aurait consisté à prévoir qu'un seul impôt puisse être perçu par une catégorie donnée de collectivités locales, comme de l'idée, parfois soutenue devant lui qu'il conviendrait que telle catégorie de collectivités taxe une et une seule catégorie de contribuables, les ménages dans un cas, les entreprises dans l'autre.

En revanche, le Comité s'est attaché à déterminer le nombre de niveaux d'imposition qui, en fonction des réformes de structures proposées, serait souhaitable, étant observé que le but qu'il a cherché à atteindre était, dans un souci de simplification, que chaque niveau de collectivités locales puisse fixer librement le taux d'au moins une imposition.

Compte tenu des trois niveaux actuels d'administration territoriale et de l'évolution en cours de leurs responsabilités respectives, le Comité a cru pouvoir retenir les propositions qui suivent, étant observé que, dans son esprit, la logique même de la création des « métropoles » impliquait que, dans leur sein, les impôts directs locaux soient établis par le seul conseil métropolitain. Ces propositions s'efforcent de tenir compte du volume des dépenses exposées par chaque niveau de collectivités locales.

Les communes et, à terme, leurs groupements transformés en collectivités locales de plein exercice recevraient compétence pour fixer, à titre exclusif, le taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la part foncière de la taxation des entreprises, qui sont les taxes dont les communes ont la meilleure appréhension, au plus près des facultés contributives des citoyens. Les collectivités relevant de cette catégorie fixeraient également le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et des droits de mutation à titre onéreux, dont une autre partie du

produit serait affectée au département, avec un taux fixe comme aujourd'hui.

Les départements percevraient, en plus de ces recettes, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et, en partage avec la région, une part de la cotisation minimale de la taxation de l'activité économique des entreprises.

Quant aux régions, dont la mission essentielle est de concourir au développement économique, elles recevraient une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et fixeraient, dans le respect du plafond national, le taux de la part de la cotisation minimale de taxation des entreprises en fonction de la valeur ajoutée qui vient d'être évoquée.

Le Comité a bien conscience du fait que ces propositions paraissent ne répondre qu'imparfaitement aux critiques tirées de la dispersion du pouvoir fiscal en France, où, on l'a dit, quelque 39 000 entités distinctes disposent de la capacité de lever l'impôt.

Il est vrai que l'on aurait pu proposer de limiter aux régions et intercommunalités la capacité de lever l'impôt, charge à elles de rétrocéder une partie du produit aux départements et communes respectivement, et de réduire ainsi de quatre à deux le nombre d'échelons d'administration locale disposant d'un pouvoir fiscal. Cette suggestion serait assortie de mécanismes spécifiques de co-décision fiscale entre la région et le département, ainsi que de garanties législatives en matière de vote des impôts et de répartition du produit des impôts entre collectivités bénéficiaires. Dans une hypothèse aussi maximaliste, le nombre d'entités dotées du pouvoir fiscal serait réduit à 2 600.

Toutefois, le Comité a estimé qu'en dehors même des obstacles politiques auxquels ne manquerait pas de se heurter une telle proposition, celle-ci soulevait des difficultés d'ordre constitutionnel sérieuses, au regard des principes de libre administration, d'autonomie financière et d'interdiction de la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. De ces principes résulte en effet une conséquence simple à définir : il n'y pas de

collectivité locale sans capacité à lever un minimum d'impôts.

Dans ces conditions, le Comité a considéré, en cohérence avec ses propositions portant sur la réforme des structures de l'administration locale, que l'objectif d'un pouvoir d'imposition à trois, puis, ultérieurement, à deux niveaux était un objectif de moyen terme et que, pour l'immédiat, ses recommandations suffisaient à remettre de l'ordre là où le besoin s'en faisait le plus sentir. Il reste que, comme il a été dit, la substitution progressive des groupements de communes aux communes aura pour effet de favoriser, à mesure qu'elle prendra corps, une réorganisation de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales.

***Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.***

#### **D/. Les cas particuliers**

##### **a) La région Ile de France**

Les raisons pour lesquelles le statu quo institutionnel ne peut être sérieusement envisagé en Ile-de-France ont déjà été exposées. On se contentera donc de rappeler que les besoins de coordination entre les collectivités locales y sont particulièrement criants et que, faute de toute communauté urbaine existante, la solution consistant à créer en région parisienne une métropole au sens des propositions formulées plus haut ne serait guère réaliste. Au surplus, le statut des « métropoles », recommandé plus haut pour les zones urbaines les plus dynamiques de notre pays, n'a pas semblé adapté à l'importance d'une aire urbaine de plus de six millions d'habitants au sein de laquelle n'a pas été parcouru le chemin de la coopération intercommunale emprunté par les communautés urbaines sur le reste du territoire national.

Le choix du Comité est de créer, par la loi, « en lieu et place » de certaines des collectivités existantes, comme l'autorise l'article 72 de la Constitution, une collectivité territoriale à statut particulier, dénommée « Grand Paris ».

Cette collectivité nouvelle s'étendrait sur le territoire de Paris et des départements de la petite couronne, à savoir les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, qui seraient supprimés et rattachés au « Grand Paris ». Ce périmètre pourrait être ultérieurement ajusté, soit à la demande d'un ou plusieurs conseils municipaux de communes contiguës au « Grand Paris », soit sur initiative du conseil de cette collectivité, soit enfin sur demande du préfet de la région. La révision de ce périmètre pourrait intervenir, après avis de la collectivité nouvelle, des communes et des départements concernés, soit par décret en Conseil d'Etat en cas d'accord des collectivités intéressées, soit par la loi à défaut d'accord. Le périmètre des départements de la grande couronne concernés serait modifié en conséquence.

Pour ce qui est des compétences exercées par le « Grand Paris », le principe retenu par le Comité est que la collectivité nouvelle se verrait dotée de compétences d'attribution qui, sous réserve d'un certain nombre d'ajustements, seraient, d'une part, celles des départements et, d'autre part, celles des intercommunalités les plus importantes.

Ainsi, les compétences exercées par les trois départements supprimés seraient attribuées, en bloc, à la collectivité nouvelle. Le transfert des compétences exercées par la ville de Paris en tant que département obéirait aux mêmes règles.

Ce transfert de compétences aurait pour mérite d'éviter que soient modifiés les textes épars relatifs à la compétence des départements et de regrouper en une seule structure les compétences exercées sur l'entier territoire de Paris et de la petite couronne, ce qui est le but recherché par le Comité.

Ce dernier considère également que certaines des compétences des communes comprises sur le territoire du « Grand Paris » devraient lui être transférées, et tout particulièrement celles qui concernent le logement, l'urbanisme - les maires des communes conservant la capacité de délivrer les autorisations individuelles - et les transports, sans que soient remises en cause les attributions du syndicat des transports d'Ile-de-France. De cette manière, la collectivité nouvelle serait à même de coordonner les efforts des communes dans ces

domaines et d'apporter aux besoins des habitants de la région parisienne des réponses adaptées, cohérentes et équitables.

Ainsi le Comité recommande-t-il que le « Grand Paris » ait compétence, en matière d'aménagement de l'espace, pour élaborer les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur, pour décider et réaliser les zones d'aménagement concerté, pour constituer les réserves foncières après avis des conseils municipaux et établir les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu, sauf délibération contraire des deux tiers des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. De même, le conseil du « Grand Paris » deviendrait autorité organisatrice de second rang en matière de transports urbains, le STIF conservant sa mission organisatrice mais pouvant déléguer certaines dessertes au « Grand Paris ». Dans le domaine de l'habitat, la collectivité nouvelle définirait la programme local de l'habitat, établirait la politique du logement et aurait autorité pour programmer, outre les opérations d'amélioration de l'habitat, celles de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre. Enfin, le « Grand Paris » définirait les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que les dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Il se déduit de cette liste de compétences que la création du Grand Paris rendrait nécessaire la dissolution de plein droit des communautés de communes et d'agglomération territorialement compétentes dans les quatre départements supprimés, celles-ci étant désormais sans objet. De même, la carte des syndicats de communes existants sur le territoire du « Grand Paris » serait rationalisée selon les principes précédemment exposés pour le droit commun, étant observé que les syndicats dont la compétence excède le territoire du « Grand Paris », tels le STIF et le SIAP, seraient maintenus.

En revanche, et c'est une différence sensible avec le statut des métropoles dont le Comité recommande par ailleurs la création, les communes

comprises dans le périmètre du « Grand Paris », et notamment Paris, conserveraient leur qualité de collectivités locales. L'exercice par les communes en cause de compétences suffisamment nombreuses et précises et des attributions fiscales qui s'y rattachent permettrait, en sus de la clause de compétence générale qui leur serait maintenue, de donner corps à cette qualification. Allant plus loin dans la voie du statut particulier pour mieux prendre en compte la spécificité de la situation de la région parisienne, le Comité recommande même que certaines des compétences exercées par les départements absorbés par le « Grand Paris » soient transférées ou confirmées aux communes en raison de leur intérêt local. Ce serait le cas en matière culturelle (1% culturel, protection du patrimoine, enseignement artistique, bibliothèques, archives), en matière d'environnement et de protection du patrimoine, avec les inventaires locaux, en matière d'eau et d'assainissement, par exemple.

Il se déduirait de cette répartition des compétences que la répartition des recettes fiscales au sein du « Grand Paris » obéirait à un principe simple. La collectivité nouvelle recevrait les recettes affectées aux départements qu'elle remplacerait et elle se verrait attribuer un montant, à déterminer, de l'imposition appelée à remplacer la taxe professionnelle perçue par les communes.

S'agissant des pouvoirs de police, le Comité suggère que, sous réserve des pouvoirs de police administrative des maires sur le territoire des communes membres de la collectivité nouvelle, le préfet de police exerce, sur l'étendue du territoire du « Grand Paris », les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor An VIII et par les textes qui l'ont complété ou modifié.

Pour ce qui est de l'Etat, le préfet de région exercerait, outre les fonctions de préfet du « Grand Paris », nouvelle circonscription de l'Etat dotée de services déconcentrés, le contrôle de légalité sur les actes de la collectivité nouvelle.

Il va de soi, en outre, que le transfert des compétences départementales et de certaines des compétences communales provoquerait le transfert des services ou parties de services concernés. Des

dispositions transitoires devront être aménagées à cette fin, compte tenu du statut particulier dont bénéficient les personnels de la ville de Paris depuis la loi du 10 juillet 1964, qui ne s'applique pas aux personnels des autres communes, soumis au statut de la fonction publique territoriale.

Il est apparu au Comité que ce changement institutionnel serait de nature à répondre aux critiques formulées contre la situation qui prévaut aujourd'hui en région parisienne. Il n'en sous-estime ni l'importance ni le caractère novateur. Il considère que, sans méconnaître l'intérêt qui s'attache aux démarches entreprises par les élus de la région parisienne en vue d'un regroupement de leurs actions respectives, seule une transformation profonde des structures d'administration dans la région est à la hauteur des enjeux.

Sans doute pourrait-on reprocher au projet qui vient d'être décrit, d'une part, de reconstituer, peu ou prou, l'ancien département de la Seine, à ceci près qu'il serait doté de compétences spécifiques, en sus de ses compétences départementales et, d'autre part, d'accentuer la coupure entre la petite couronne et le reste de la région.

Sur le premier point, la collectivité du « Grand Paris » aurait sans doute un périmètre sensiblement, mais pas totalement, conforme à celui du département de la Seine supprimé en 1964. Mais il faut observer que si la réforme de 1964 a supprimé ce département et créé des départements nouveaux, le district qu'elle avait instauré a depuis lors disparu. Or, c'est bien le besoin d'une structure de coordination qui se fait aujourd'hui sentir, pour l'ensemble constitué par la ville de Paris et les trois départements de la petite couronne, compte tenu du développement de cette zone urbaine qui rassemble plus de six millions d'habitants et présente la double particularité d'être à la fois sur-administrée et, sur certains points de son territoire, sous-équipée, du fait notamment de la rareté des structures de coopération intercommunale.

Sur le second point, le mode de scrutin que le Comité recommande d'instaurer pour désigner les élus chargés d'administrer le « Grand Paris » lui paraît répondre à l'objection tirée du risque d'une coupure entre la petite couronne et le reste de la

région. Etant observé que les communes, y compris Paris, ressortissant au « Grand Paris » conserveraient le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux respectifs, les conseillers du « Grand Paris » seraient élus le jour des élections départementales et régionales, selon le même mode de scrutin que celui déjà proposé pour les conseillers départementaux et régionaux dans le reste du pays, c'est-à-dire un scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste allant siéger au conseil régional, les suivants au conseil du « Grand Paris ». La simultanéité de l'élection et le fait que certains des conseillers régionaux siègeraient également au conseil du « Grand Paris » garantit, a-t-il semblé au Comité, contre le risque d'un éclatement de la région Ile-de-France en deux entités éloignées l'une de l'autre. Il faut ajouter que les circonscriptions dans le cadre desquelles se déroulerait cette double élection ne seraient plus les cantons, dont la proposition de suppression vaut aussi pour les départements d'Ile-de-France, mais des circonscriptions plus vastes, découpées à l'intérieur des départements actuels. Il s'en déduit que les conseillers de Paris, qui ont aujourd'hui la double qualité de conseillers municipaux et généraux perdraient cette dernière qualité au profit des conseillers du « Grand Paris » élus, au sein des circonscriptions parisiennes, selon les modalités qui viennent d'être décrites.

Enfin, le Comité saisit l'occasion de cette proposition pour appeler l'attention des pouvoirs publics sur l'importance qui s'attache à ce que le nombre d'élus assurant la gestion de cette collectivité nouvelle permette que certains conseillers du « Grand Paris » puissent également être conseillers régionaux mais ne soit pas non plus excessif. Les comparaisons internationales qui ont éclairé la réflexion du Comité l'ont persuadé qu'il convenait de s'affranchir d'une certaine tradition française en la matière. Cent soixante trois conseillers de Paris administrent une ville trois fois moins peuplée que le Grand Londres, dont le conseil comprend vingt-cinq membres. Aussi le Comité forme-t-il le vœu que le conseil du « Grand Paris » n'ait pas l'allure d'une assemblée pléthorique composée du même nombre d'élus que celui résultant de la somme des conseils généraux supprimés. A cette fin, il suggère que le conseil du

« Grand Paris » comprend 135 membres, répartis en 45 sièges pour Paris et 30 pour chacun des trois anciens départements et que les circonscriptions infra-départementales qu'il a décrites rassemblent environ 500 000 électeurs, les quatre circonscriptions parisiennes élisant chacune 11 ou 12 conseillers et les trois de chacun des anciens départements une dizaine de conseillers. De cette manière, l'effectif des conseillers du « Grand Paris » serait raisonnable mais resterait supérieur à celui des conseillers régionaux, de sorte que pourraient être pourvus à la fois les sièges de conseillers régionaux et de conseillers du « Grand Paris ».

On y reviendra, mais le sujet est suffisamment sensible pour que cette indication soit donnée à ce stade de la présentation des propositions du Comité, celui-ci recommande que la mise en œuvre de cette réforme intervienne lors du prochain renouvellement des conseils municipaux et généraux, soit en 2014 et que cette date soit fixée par la loi. De cette manière, les collectivités intéressées auront le temps de préparer ce changement institutionnel majeur, appelé à donner à la région parisienne une force nouvelle, à la mesure de son prestige international.

***Proposition n° 18 : 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 création serait précédée d'une consultation, associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.***

#### **b) La Corse**

Comme il a été dit, le Comité s'est interrogé sur le point de savoir si de nouveaux changements institutionnels étaient opportuns dans les départements et la collectivité territoriale de Corse, après l'échec du référendum du 6 juillet 2003.

Le texte proposé au suffrage était conforme à ce que seraient les recommandations du Comité, s'il estimait devoir se prononcer après que les électeurs l'ont fait, dans le sens qui vient d'être rappelé. Aussi le Comité ne se considère-t-il pas habilité à saisir les pouvoirs publics d'autres propositions.

Tout au plus appelle-t-il l'attention des pouvoirs publics sur le fait que, sauf dispositions contraires dont la conformité à la Constitution serait d'ailleurs plus que douteuse, la suppression des cantons, qui est au nombre de ses propositions, vaut également pour les deux départements de Corse ; elle entraînerait, par elle-même, une modification du mode de désignation des membres de l'Assemblée de Corse dans l'hypothèse où leur élection se déroulerait, comme celle des conseillers régionaux du continent, en même temps que celle des conseillers départementaux, selon les modalités déjà décrites.

A défaut, l'élection de l'Assemblée de Corse resterait distincte de celle des conseillers départementaux. Dans ce cadre, le Comité, qui a pris acte du souhait des élus de Corse de voir modifier les dispositions législatives qui prévoient que la liste qui a obtenu, lors des élections à cette assemblée, la majorité absolue au premier tour ou le plus de voix au second tour ne recueille pas, comme sur le continent, 25 % des sièges à pourvoir mais seulement trois d'entre eux, suggérerait que ces dispositions soient revues afin que, même fixé en nombre absolu, cette proportion soit augmentée. Il considère qu'aucun motif ne justifie que la constitution d'une majorité soit plus difficile en Corse qu'ailleurs sur le territoire national.

***Proposition n°19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse***

**c) Les régions et départements d'outre-mer**

Les perspectives juridiques et politiques de l'évolution institutionnelle des départements et régions d'outre-mer sont, on l'a vu, incertaines et le Comité ne recommande pas que les dispositions constitutionnelles en vigueur, issues de la révision du 28 mars 2003, soient à nouveau modifiées.

En revanche, il lui a semblé qu'en l'état de la Constitution et sous réserve de l'appréciation des pouvoirs publics sur des situations locales

différentes, plusieurs voies de réforme étaient possibles.

Le Comité n'a pas ignoré que certains forces politiques, aux Antilles et en Guyane, revendiquent que les populations soient consultées sur une évolution des territoires en cause vers un statut relevant de l'article 74 de la Constitution, comme l'ont été, en décembre 2003, les électeurs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Un tel choix emporte pour principale conséquence que le régime d'identité législative n'est plus garanti par la Constitution elle-même, mais par la loi organique, ce qui implique que, s'ils étaient appelés à se prononcer sur cette question, les électeurs soient pleinement informés des conséquences de leur choix. Une telle hypothèse, qui dépend d'options purement politiques, a paru au Comité excéder les limites de sa mission.

Cependant, le Comité a estimé que, dans le cadre du statut défini par l'article 73 de la Constitution, les évolutions qu'il appelle de ses vœux étaient possibles, même si elles requièrent toutes l'approbation des électeurs.

La création d'une assemblée commune au département et à la région permettrait sans conteste de porter remède aux incohérences de la situation actuelle dans la mesure où une assemblée commune élirait un exécutif unique, qui dirigerait les deux collectivités. Mais cette solution ne serait pas pleinement satisfaisante, puisque subsisteraient sur un seul territoire, même avec le mode de scrutin « fléché » et simultané que le Comité propose en métropole, deux collectivités distinctes, dotées de compétences également distinctes, deux administrations et deux budgets. Autrement dit, les inconvénients de la situation actuelle ne seraient que très faiblement atténués.

C'est pourquoi le Comité recommande que soit instituée, dans les départements et régions d'outre-mer, une collectivité territoriale unique, qui se substituerait au département et à la région. Cette solution, autorisée, on l'a vu, par les dispositions de l'article 72 de la Constitution, présenterait l'avantage de simplifier l'exercice des compétences dévolues à cette collectivité unique et d'unifier les services et les budgets. Elle améliorerait les conditions d'exercice

de la démocratie locale, les électeurs n'ayant à se rendre aux urnes que pour désigner, d'une part, leurs conseillers municipaux et, d'autre part, leurs représentants à l'organe délibérant de la collectivité unique ainsi constituée. En d'autres termes, les territoires concernés n'auraient que deux niveaux d'administration locale au lieu de trois. Enfin, cette collectivité nouvelle, qui serait, on l'a dit, une « collectivité à statut particulier » pourrait être dotée d'une organisation institutionnelle propre et, notamment, d'un mode de scrutin qui pourrait varier d'un territoire à l'autre, sans que le législateur soit contraint à l'uniformité, ni entre les territoires en cause ni entre ceux-ci et la métropole. Dans le même esprit, les compétences attribuées à la collectivité unique pourraient différer d'un territoire à l'autre en fonction de leurs « contraintes et caractéristiques », de manière plus souple que dans le cadre de droit commun tracé par la jurisprudence constitutionnelle.

Le Comité a bien conscience que cette proposition suppose que les électeurs soient appelés à lui donner leur consentement, et il n'ignore pas les aléas qui s'attachent à des consultations de cette nature. Mais il croit devoir souligner qu'une consultation organisée simultanément dans les quatre régions d'outre-mer se présenterait sous un jour nouveau, dès lors qu'elle permettrait d'offrir aux populations intéressées la possibilité de s'éloigner du statut, si dérogatoire, des régions monodépartementales, et se rapprocher, en fait, du droit commun nouveau des collectivités territoriales.

Telles sont les conclusions auxquelles, compte tenu des délais qui lui étaient impartis, le Comité est parvenu. Il ne méconnaît pas, eu égard à la complexité des questions posées par la situation qui prévaut dans les départements d'outre-mer, que ses recommandations, qui tendent à ce que leur statut soit mieux adapté aux réalités locales, ne constituent qu'un premier pas et ne suffisent pas à répondre par elles-mêmes à toutes les exigences de l'heure. Aussi forme-t-il le vœu qu'au cours des mois qui viennent, ces questions fassent l'objet d'études complémentaires au sein des instances appropriées.

***Proposition n° 20 : instaurer, dans les régions et départements d'outre-mer, une collectivité unique.***

## CONCLUSION

Trop de niveaux d'administration territoriale et trop de collectivités locales à chacun, ou à certains, de ces échelons ; caractère imparfaitement maîtrisé de la dépense publique locale en raison notamment des excès des financements croisés, enchevêtrement des compétences, vieillissement de la fiscalité directe locale, insuffisance de la démocratie locale dans la mesure où les vraies décisions sont, de plus en plus, prises au sein des EPCI dont les responsables ne procèdent pas du suffrage direct, absence de prise en compte de la diversité des situations sur l'ensemble du territoire national : telles sont les principales critiques adressées à notre système d'administration locale.

Les vingt propositions du Comité ont pour ambition de répondre à ces critiques et de donner un nouveau souffle à l'administration territoriale de notre pays, en renforçant son efficacité et en approfondissant l'exercice de la démocratie locale, pierre angulaire d'une décentralisation réussie.

L'ajustement du périmètre de certaines régions et la réduction subséquente de leur nombre, l'encouragement au regroupement des départements, la désignation simultanée des conseillers régionaux et des conseillers départementaux, la suppression des cantons et leur remplacement par des circonscriptions infra-départementales dans lesquelles se dérouleraient ces élections simultanées au scrutin de liste, la désignation au suffrage direct des assemblées délibérantes des groupements de communes, l'achèvement et la simplification de la carte des intercommunalités et des syndicats de communes, la proscription de nouveaux « pays » et la création, à échéance de 2014, de « métropoles » sont autant de mesures qui, en privilégiant la constitution, à terme, de deux pôles institutionnels autour de la région et des intercommunalités, vont dans le sens d'une réduction progressive du nombre de niveaux effectifs d'administration, d'une extension du champ d'application du suffrage universel et de la parité.

La clarification des compétences et, surtout, l'attribution au seul échelon communal, de la clause de compétence générale constituent également des propositions qui vont dans le sens de la clarté des choix

démocratiques et des économies de gestion, dans la mesure où elles évitent les excès des financements croisés et permettent aux électeurs de savoir qui décide dans chaque domaine.

L'instauration d'un débat annuel au Parlement sur l'évolution de la dépense publique locale, la révision des valeurs locatives foncières, la spécialisation des impôts locaux et l'instauration, au profit des collectivités locales, d'une imposition dynamique et équitable assise sur l'activité des entreprises sont des recommandations qui sont de nature à favoriser une meilleure maîtrise de la dépense, tout en attribuant aux collectivités locales des ressources suffisantes et stables, garanties d'une vraie autonomie financière.

En d'autres termes, le Comité considère que ses propositions forment un ensemble cohérent, ambitieux et novateur. Sans méconnaître la difficulté qui s'attacherait à leur mise en œuvre, il forme le vœu que les pouvoirs publics puissent, quand ils en seront saisis, réserver une suite favorable au plus grand nombre d'entre elles. Car non seulement les membres du Comité sont unanimement convaincus qu'un profond changement doit être apporté aux structures et au mode de fonctionnement de notre système d'administration territoriale, mais ils ont été frappés, au cours des auditions auxquelles ils ont procédé, de constater combien ce changement était attendu, sinon espéré par la plupart de leurs interlocuteurs.

Par ailleurs, le Comité a le sentiment que nombre de ses propositions portent la marque du souci de diversification et de souplesse qui a animé ses réflexions. La création de métropoles dotées d'un statut spécifique, l'élargissement des possibilités offertes aux départements et aux régions de réviser leur périmètre respectif, la prise en compte des particularités de la Corse et des départements d'outre-mer, l'instauration, en Ile-de-France, d'une collectivité nouvelle dotée de compétences propres, la possibilité offerte aux collectivités locales de déléguer par convention certaines de leurs compétences, sont autant de manifestations du prix que le Comité a attaché à ce que la diversité vienne, avec pragmatisme, contrebattre la tradition uniformisatrice qui enserme depuis trop longtemps la vie des collectivités locales.

Aussi le Comité est-il, au total, porté à considérer que ses propositions satisfont aux demandes qui lui

avaient été adressées : elles vont dans le sens d'une simplification des structures et d'une réduction progressive de leur nombre, notamment à l'échelon communal ; elles élargissent le champ de la démocratie locale en étendant celui du suffrage direct et de la parité ; elles préparent l'avenir en dotant notre pays de métropoles fortes et en donnant à l'échelon régional d'administration un rôle accru ; elles engagent une clarification des compétences ; elles tendent à moderniser la fiscalité locale et à donner aux collectivités territoriales des ressources adaptées à leurs besoins tout en créant les instruments d'une meilleure maîtrise de leurs dépenses ; elles permettent, pour l'Île-de-France, que la région capitale retrouve les moyens de son dynamisme et de son rayonnement ; elles prennent en compte les exigences de diversité qui s'imposent à toute société moderne.

Le Comité s'est attaché à éclairer la réflexion des pouvoirs publics en joignant au présent rapport deux textes comportant les principales dispositions ayant vocation, selon lui, à figurer dans un projet de loi de réforme des collectivités locales et dans un projet de loi relatif à l'organisation administrative de l'Île-de-France.

Sans doute ces principes gagneraient-ils en autorité ce qu'ils emprunteraient au silence sur les modalités pratiques et le calendrier de leur mise en œuvre, mais le Comité a estimé qu'il se serait incomplètement acquitté de sa mission s'il n'avait également pris partie sur ces points.

Après avoir examiné l'ensemble des solutions envisageables au regard des prescriptions de la jurisprudence constitutionnelle en matière de durée des mandats électifs et conscient de la nécessité de ne pas prêter le flanc au moindre soupçon d'arrière-pensées étrangères à sa mission, le Comité recommande que celles de ses propositions qui sont de nature institutionnelles et ont des conséquences sur la durée des mandats électifs prennent effet à compter des élections cantonales et municipales prévues en 2014. Il s'en déduit que, si cette date était retenue comme celle de la mise en œuvre pleine et entière de la réforme des collectivités locales, 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. Ainsi pourraient se dérouler, en 2014, des élections

municipales, départementales et régionales selon les principes et les modalités proposées par le présent rapport. La mise en place des « métropoles » et du « Grand Paris » se ferait également à cette date. Pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel de ses propositions afférentes aux finances locales et à la clarification des compétences, rien ne fait obstacle à ce qu'elles puissent être mises en œuvre dans les meilleurs délais.

Le président du Comité,  
Edouard Balladur

Le rapporteur général,  
Hugues Hourdin