

N° 264

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mars 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (1) présentant ses **premières orientations** sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape),*

Par M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénateurs.

(1) Cette mission temporaire est composée de : M. Claude Belot, *président* ; M. Pierre-Yves Collombat, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Charles Guéné, Rémy Pointereau, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. Yves Détraigne, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Gourault, M. Yves Krattinger, *rapporteurs* ; Mme Marie-France Beaufiles, MM. Claude Bérit-Débat, Dominique Braye, Mme Claire-Lise Champion, MM. Bernard Cazeau, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Éric Doligé, Mme Josette Durrieu, M. Jean-Paul Fournier, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Serge Lagache, Alain Lambert, Marc Laménie, Philippe Leroy, Claude Lise, Hervé Maurey, Jacques Mézard, François Patriat, Jean-Claude Peyronnet, Louis Pinton, Bernard Piras, Hugues Portelli, Philippe Richert et Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE APRÈS 25 ANS DE DÉCENTRALISATION | 13 |
| A. UN PAYSAGE COMPLEXE ISSU D'UNE SÉDIMENTATION DE L'HISTOIRE | 13 |
| 1. <i>Une diversité territoriale, fruit de réalités historiques et géographiques incontournables</i> | 13 |
| 2. <i>La complexité de l'organisation territoriale : une exception française ?</i> | 18 |
| 3. <i>Une répartition des compétences peu lisible</i> | 27 |
| 4. <i>La question des financements multiples</i> | 41 |
| B. LES RÉSISTANCES DE L'ÉTAT JACOBIN | 44 |
| 1. <i>Une volonté incertaine de l'Etat de tirer toutes les conséquences de la décentralisation</i> | 44 |
| 2. <i>Quelle articulation entre la décentralisation et l'organisation territoriale de l'Etat ?</i> | 55 |
| C. UNE ABSENCE DE « MODÈLE EUROPÉEN » UNIQUE MAIS DES PRATIQUES ET DES PRINCIPES COMMUNS | 58 |
| 1. <i>Les grandes tendances de l'organisation locale en Europe</i> | 59 |
| 2. <i>Une tendance à la collaboration entre collectivités</i> | 62 |
| 3. <i>Une difficulté à mener des réformes sur la base du volontariat</i> | 63 |
| 4. <i>Une émergence progressive des grandes métropoles</i> | 65 |
| II. LES ENJEUX DE LA RÉFORME : PERTINENCE TERRITORIALE, EFFICACITÉ ET RÉPONSES AUX ATTENTES CITOYENNES | 67 |
| A. ASSURER LA COHÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE | 67 |
| B. OFFRIR LE MEILLEUR SERVICE AU MEILLEUR COÛT | 70 |
| 1. <i>Vers des services plus performants et plus efficaces</i> | 70 |
| 2. <i>La satisfaction de nouveaux besoins</i> | 73 |
| C. AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DE L'ACTION LOCALE ET L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITÉS | 76 |
| D. RENFORCER LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE | 78 |
| E. S'INSCRIRE DANS LE CADRE CONSTITUTIONNEL ACTUEL | 80 |
| 1. <i>Les limites constitutionnelles à la réorganisation territoriale et au rapprochement des niveaux de collectivités</i> | 80 |
| 2. <i>Tirer parti des nouvelles possibilités offertes au législateur</i> | 87 |
| III. VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE | 93 |
| A. REPENSER LE RÔLE ET LA PLACE DE L'ÉTAT TERRITORIAL | 93 |
| 1. <i>Ajuster les actions de l'Etat à la logique de la décentralisation</i> | 93 |
| 2. <i>Approfondir le redimensionnement de l'Etat territorial engagé dans le cadre de la RGPP</i> | 95 |

| | |
|---|-----|
| B. ADAPTER LES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES | 98 |
| 1. <i>Grandes métropoles, territoires urbains et périurbains, territoires ruraux : des solutions institutionnelles adaptées pour valoriser les dynamiques locales</i> | 98 |
| 2. <i>Des regroupements à la carte à la rencontre des réalités locales</i> | 105 |
| 3. <i>Des réponses appropriées à des situations spécifiques</i> | 113 |
| C. CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES | 125 |
| 1. <i>Quels principes directeurs pour la redistribution des compétences ?</i> | 125 |
| 2. <i>Compétence générale ou spécialisation des compétences : une réponse différenciée selon les niveaux ?</i> | 130 |
| D. RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DES ÉLUS LOCAUX..... | 134 |
| 1. <i>Favoriser une meilleure représentativité des conseils d'intercommunalité</i> | 134 |
| 2. <i>Traduire dans les modes de scrutin les évolutions en cours au sein des départements et des régions</i> | 136 |
| E. REFONDER LES FINANCES LOCALES..... | 138 |
| 1. <i>Renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales</i> | 138 |
| 2. <i>Assurer la solidarité entre les territoires par une péréquation refondée</i> | 143 |
| 3. <i>Mieux maîtriser les cofinancements</i> | 146 |

Mesdames, Messieurs,

La grande réforme de la décentralisation lancée au début des années 80 a entraîné de profondes mutations dans la vie publique locale, dont notre organisation territoriale n'a pas encore tiré toutes les conséquences. En effet, modelé par plus de deux siècles de centralisation, le système institutionnel français n'est pas encore parvenu à surmonter toutes les résistances l'empêchant de s'adapter pleinement à cette nouvelle logique.

Au-delà des relations entre l'Etat et les territoires, la complexité du paysage local tient aussi à la diversité des situations liée aux évolutions historiques et aux contraintes géographiques très variées.

Les communes et les départements, qui sont les plus anciennes de nos collectivités territoriales, ont été placés sous le signe de l'uniformité statutaire dès leur création par la Révolution française. Ce régime juridique uniforme et le nombre des communes, qui ne s'est que très légèrement réduit depuis le début du XIX^e siècle, constituent sans doute la véritable singularité française en Europe, alors que l'existence de trois niveaux de collectivités se retrouve pratiquement chez tous nos grands voisins, compte non tenu cependant des différentes formes de regroupements (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes...) qui s'enchevêtrent et se superposent chez nous, à côté des intercommunalités de projet.

Il convient en outre de relever que les efforts successifs de déconcentration n'ont pas encore permis d'établir une articulation toujours claire des rôles entre les services territoriaux de l'Etat et les administrations décentralisées, investies de compétences toujours plus nombreuses et sur lesquelles l'Etat tend à accentuer ses contrôles. Il en résulte un empilement des structures donnant des arguments à ceux qui dénoncent notre « millefeuille institutionnel », qui serait peu lisible pour le citoyen et coûteux dans son fonctionnement.

Le Sénat, du fait de sa mission constitutionnelle propre, est pour sa part aux avant-postes de la réflexion relative au devenir des collectivités territoriales. Il a ainsi consacré de nombreux rapports d'information à la mise en œuvre de la décentralisation sous ses différents aspects : intercommunalité, conditions d'exercice des mandats locaux, aspects financiers... Sur un plan plus global, le rapport présenté par notre collègue Michel Mercier, en juin 2000, et intitulé « *Pour une République territoriale, l'unité dans la diversité* », demeure la référence, ses recommandations ayant inspiré les réformes qui allaient suivre et ouvert la voie à l'Acte II de la décentralisation.

Il est dès lors légitime que le Bureau du Sénat, à l'initiative du Président Gérard Larcher, ait décidé de créer, dès le mois d'octobre 2008, une Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, au moment où le Président de la République mettait en place le Comité pour la réforme des collectivités locales et en confiait la présidence à M. Edouard Balladur, ancien premier ministre.

A l'heure où se fait plus évident le besoin de rationalisation dans l'organisation des structures territoriales et de clarification dans la répartition des compétences, il était d'autant plus naturel que le Sénat ouvre ce chantier que, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, c'est à lui qu'il revient d'examiner en premier tous les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (article 39 de la Constitution). Aussi convenait-il d'engager la réflexion le plus en amont possible, dans la perspective de l'examen, en toute connaissance de cause, de la réforme législative annoncée par le gouvernement.

Expression du pluralisme, la mission sénatoriale est composée de trente-six membres représentant toutes les sensibilités politiques. Ayant tous, à un titre ou à un autre, une expérience des responsabilités locales, ceux-ci sont particulièrement qualifiés pour apprécier les contraintes et les exigences de la gestion locale ainsi que les attentes de nos concitoyens et des entreprises à l'égard des services qui peuvent leur être fournis par les différents niveaux d'administrations décentralisées. Ils sont aussi en mesure d'évaluer l'impact des différentes formules envisagées pour améliorer notre système institutionnel à la lumière de leur connaissance des réalités locales.

Adoptant résolument une démarche pragmatique, la mission a souhaité s'entourer des avis de nombreux experts et universitaires, géographes, spécialistes de science politique, des institutions locales et du droit comparé, représentants des grandes associations nationales d'élus, responsables économiques, hauts responsables politiques et administratifs en charge des territoires, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Elle a également décidé de recueillir le témoignage des anciens Premiers ministres et ministres à l'origine des grandes étapes de la décentralisation, ainsi que les représentants des territoires très spécifiques : l'Outre-mer, l'Alsace, le Grand Paris, les territoires de montagne...

Indépendamment des enseignements qu'elle a tirés de la première série d'auditions qu'elle a conduites¹, la mission a spécifiquement entendu ceux de ses membres qui ont souhaité témoigner de leur expérience. En outre, les réponses au questionnaire qu'elle a adressé à l'ensemble des sénateurs sur les différentes orientations de réformes possibles lui ont également apporté un précieux concours. Vos rapporteurs saisissent cette occasion pour remercier leurs nombreux collègues qui ont bien voulu accepter d'éclairer la mission par

¹ Dont la liste figure en annexe 1, d'autres auditions étant prévues d'ici l'examen du rapport définitif.

cette voie et, pour certains, d'assortir leur réponse d'observations complémentaires très instructives.

La mission a par ailleurs tenu à se déplacer, accompagnée de M. le Président du Sénat, en divers points du territoire pour y étudier les différentes dimensions de la réorganisation territoriale : le fait métropolitain, son impact sur l'espace régional, l'intercommunalité dans ses dimensions rurale et urbaine... La rencontre et le débat direct avec les responsables de tous les niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements, qui ont témoigné de leurs préoccupations de terrain, ont apporté un inestimable enrichissement à sa réflexion.

C'est ainsi qu'elle s'est rendue à Bordeaux où elle a pu prendre la mesure du rôle et de l'attractivité d'une grande capitale régionale sur son aire d'influence, puis à Jonzac, où la délégation de la mission a noué un dialogue très fructueux avec de très nombreux responsables locaux sur la dynamique intercommunale et les relations entre communes, intercommunalités et pays.

Puis c'est à Lyon qu'elle a pu approfondir son étude du fait métropolitain et des relations entre une très grande métropole et son département, acquérant ainsi une vision plus concrète encore sur les perspectives de création de métropoles dotées d'un statut de collectivité territoriale, et qui exerceraient des responsabilités élargies par rapport aux missions déjà remplies par la communauté urbaine.

Ces déplacements ont conforté votre mission dans la conviction que si des améliorations à l'organisation territoriale actuelle sont sans doute nécessaires et doivent apporter des réponses adaptées à la diversité des territoires et des situations, la décentralisation n'en a pas moins été, en dépit d'un maillage institutionnel complexe, très bénéfique pour la modernisation et le développement de la France au cours du dernier quart de siècle.

La mission a, en outre, confié une étude à un cabinet en stratégie sur ce que pourrait être la répartition optimale des compétences entre les niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements au regard tant des contraintes financières que de la qualité du service rendu aux citoyens. Ce travail, qui se fonde sur des critères aussi objectifs que possible et prend appui sur des études de terrain, doit passer au crible une dizaine de compétences locales, qu'elles soient essentiellement confiées à un niveau ou partagées entre plusieurs, afin de détecter les doublons et de déterminer les améliorations possibles. Les résultats de l'étude devraient être présentés fin mars et figurer dans le rapport définitif.

La mission a, enfin, tenté d'établir des comparaisons avec les autres pays européens, observant que s'il n'existait pas de modèle unique, des principes communs pouvaient se dégager, en particulier une tendance à la collaboration entre collectivités, la montée du fait régional et l'émergence progressive des grandes métropoles.

A partir de tous ces éléments, dans quel état d'esprit la mission a-t-elle conduit ses travaux ?

Se gardant de tout dogmatisme et de tout *a priori* qui pourraient déboucher sur des solutions sans doute intellectuellement séduisantes, mais vouées à l'échec si elles sont mal acceptées, elle a préféré fonder sa démarche sur l'observation des pratiques locales pour en faire émerger, si elles s'avéraient convaincantes, des principes nouveaux d'organisation.

Bien qu'elle prévoie de poursuivre ses travaux jusqu'en mai prochain, il lui a paru possible, après quatre mois d'un travail dense, de présenter ce rapport d'étape.

Dans ce cadre, et au titre des objectifs qu'elle s'est assignés pour guider ses réflexions, elle a d'abord cherché à apprécier le degré exact de dysfonctionnement du système institutionnel local et du besoin de réorganisation qu'il appelle. Tout en étant consciente des contraintes qui pèsent sur les finances publiques, elle s'est, certes, attachée à identifier des pistes permettant d'obtenir une meilleure efficacité de l'action publique locale.

Dans le présent rapport d'étape, vos rapporteurs ne prétendent pas être parvenus à des conclusions définitives mais, après avoir porté un diagnostic sur l'organisation territoriale actuelle et tenté de définir les enjeux de la réforme, la mission se propose d'énoncer quelques grandes orientations sur ce que devrait être le nouveau modèle de gouvernance territoriale.

Animés par la volonté de faire évoluer les choses, vos rapporteurs ont été attentifs à ce qu'ils ont entendu et se sont donné pour ligne générale de ne pas craindre de préconiser des solutions innovantes, tout en privilégiant les évolutions sans rupture.

Il leur est apparu tout d'abord nécessaire d'améliorer les rapports des collectivités territoriales avec l'Etat, en s'attachant à établir un climat de confiance pour assurer efficacement la mise en œuvre des compétences transférées. De même, l'Etat territorial doit-il adapter ses propres structures aux missions nouvelles assurées par les services décentralisés.

L'adaptation des structures territoriales ne pourra, quant à elle, donner des résultats satisfaisants que si l'on veille à adapter les structures à la diversité des territoires, en apportant des solutions institutionnelles différenciées aux grandes métropoles, aux territoires urbains et périurbains et aux territoires ruraux.

La restructuration territoriale passe prioritairement par l'approfondissement de l'intercommunalité de projet, ce qui suppose l'achèvement de la carte intercommunale à partir d'un réexamen de la pertinence des périmètres et le renforcement de l'intégration entre communes et intercommunalité. L'attachement des Français à l'identité communale n'en reste pas moins une réalité forte, excluant la remise en cause de l'existence des communes, qui demeurent la base de la démocratie locale. Dans ce contexte, la question de la

représentation démocratique au sein des intercommunalités paraît trouver sa solution dans un « fléchage » des conseillers communautaires sur les listes de candidats aux élections municipales.

Il a semblé également important à la mission de mettre l'accent sur la recherche d'une clarification dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, d'une meilleure lisibilité pour les citoyens et d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des compétences locales.

C'est pourquoi, la mission a non seulement tenu compte des propositions émises en la matière par les représentants des collectivités, mais elle a souhaité aussi se doter d'instruments d'analyse objectifs en faisant appel, comme cela a été indiqué plus haut, à un cabinet d'études spécialisé pour éclairer sa réflexion.

Elle s'est, en outre, interrogée sur la signification et la portée de la clause générale de compétence ainsi que sur son éventuelle articulation avec une spécialisation renforcée des compétences des différents niveaux. En cas de compétence partagée, il lui a semblé que le recours à un chef de file devrait être encouragé, développé, codifié.

Se réservant pour l'étape suivante d'engager un travail plus approfondi sur les finances locales, la mission n'en a pas moins jugé nécessaire, dans le cadre de l'amélioration des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat, que celui-ci veille au respect du principe de l'autonomie financière et fiscale locale, désormais inscrit dans la Constitution. Cela implique en particulier que toute modification des règles du jeu donne lieu, préalablement à toute décision, à une négociation avec les acteurs locaux.

La péréquation, dont le principe est également inscrit dans la Constitution, devra certainement aussi être améliorée car elle constitue un corollaire indispensable de la décentralisation, laquelle ne porte pas en soi d'effet correcteur des inégalités.

Enfin, si le cofinancement des projets par plusieurs collectivités présente l'inconvénient d'allonger notablement les procédures, la mission a pris en compte le fait que, pour certaines collectivités, nombre d'équipements ne pourraient voir le jour sans l'appel à ce type de financements conjoints. C'est pourquoi la souplesse lui a paru devoir rester la règle en la matière.

Telles sont les orientations qu'il a paru possible à votre mission de formuler à ce stade de ses travaux et qui ont inspiré les premières préconisations qu'elle soumet ci-après à la réflexion du Sénat.

PREMIÈRES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION

1. Recomposition préalable et amélioration de la représentativité des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) et renforcement de leur rôle pour déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalités
2. Achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre avant fin 2011 en envisageant d'utiliser des outils incitatifs
3. Augmentation progressive du nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre pour tendre vers un socle commun plus consistant
4. Avant fin 2012, sur proposition du représentant de l'Etat validée par la CDCI, après une large concertation départementale, forte réduction du nombre des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) et transfert des compétences correspondantes aux groupements à fiscalité propre
5. Election des conseillers communautaires par « fléchage » sur les listes de candidats aux élections municipales
6. Corrélativement, application du mode de scrutin des communes de plus de 3 500 habitants aux communes de plus de 500 habitants et obligation de candidature au conseil municipal dans toutes les communes
7. Suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des pays, sans porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des intercommunalités dans le périmètre des pays existants
8. Reconnaissance du fait métropolitain par la création législative d'un nombre limité de métropoles et prise en compte de ce fait par le renforcement des compétences communales transférées, avec possibilité complémentaire de délégation de compétences
9. Renforcement des possibilités de délégation des compétences du département et de la région à la métropole
10. Incitation à la fusion volontaire de communes sur la base de référendums proposés par une majorité qualifiée des membres des conseils municipaux des communes concernées
11. Possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des régions, sur proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés statuant à la majorité et ratifiée par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat
12. Possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des départements selon la même procédure que ci-dessus

13. Possibilité de regroupement volontaire entre une région et les départements qui la composent selon la même procédure que ci-dessus
14. Réaffirmation du principe de coopération entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics
15. Election de tous les conseillers généraux en même temps pour une durée de six ans
16. Réaffirmation du principe de libre administration des collectivités territoriales
17. Renforcement des compétences exclusives par niveau de collectivités territoriales avec faculté de délégation de compétences d'un niveau à l'autre, et possibilité pour un niveau d'exercer une compétence attribuée à un autre sur la base d'un « constat de carence »
18. Affirmation des départements dans leur rôle de garant des solidarités sociales et territoriales, et des régions dans leurs missions stratégiques et liées à la préparation de l'avenir
19. Attribution des parties du pouvoir réglementaire liées à leurs compétences aux départements et aux régions
20. Attribution aux régions de la compétence de répartir les fonds européens
21. Reconnaissance d'un « chef de filat » pour les compétences partagées entre plusieurs niveaux et instauration d'un guichet et d'un dossier d'instruction uniques
22. Développement du droit à l'expérimentation, par exemple pour le transfert de la compétence emploi aux régions
23. Dans les domaines de compétences transférées, suppression des interventions des services déconcentrés de l'Etat et transfert de leurs personnels aux collectivités territoriales
24. Refondation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, subordonnant toute nouvelle décision à une concertation préalable et codifiée avec les associations nationales d'élus locaux
25. Attribution de deux types de ressources fiscales par niveau de collectivité territoriale, limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette et maintien d'un impôt lié à l'activité économique pour préserver les relations entre les territoires et les entreprises
26. Instauration d'une collectivité unique dans chaque département et région d'outre-mer
27. Poursuite des réflexions sur le Grand Paris

I. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE APRÈS 25 ANS DE DÉCENTRALISATION

A. UN PAYSAGE COMPLEXE ISSU D'UNE SÉDIMENTATION DE L'HISTOIRE

1. Une diversité territoriale, fruit de réalités historiques et géographiques incontournables

En effet, la diversité du territoire français, forgée par notre histoire et notre géographie, est un fait qui s'impose : c'est à la fois un élément de notre identité et un acquis incontournable à prendre en compte dans la réflexion sur l'organisation institutionnelle locale de la France.

Comme l'a rappelé notre collègue Jean-Pierre Chevènement lors de son audition, M. Fernand Braudel proclamait « *Que la France se nomme diversité* » en ouverture de « L'identité de la France »¹, soulignant le caractère divers et pluriel de la « mosaïque » qu'est notre pays.

a) L'ancrage historique et identitaire des structures territoriales

(1) Une légitimité historique reconnue aux communes et départements

Rappeler le poids de l'histoire dans notre organisation institutionnelle locale n'est pas anecdotique.

- Cela se traduit d'abord par un **attachement identitaire très fort aux communes**, qui sont ancrées dans notre « patrimoine institutionnel » : elles représentent le niveau de collectivité le plus ancien, le mieux identifié par nos concitoyens, et l'échelon de base de la proximité et de la démocratie locale. Elles jouent un rôle de représentation des identités historiques, ainsi que l'a indiqué Jacques Lévy devant la mission.

La Révolution n'avait d'ailleurs pas remis en cause les acquis de l'Ancien Régime en ce domaine. Notre carte communale est restée proche de celle établie par la loi du 14 décembre 1789 qui a créé les « municipalités », correspondant peu ou prou aux 44 000 anciennes paroisses, ou « communautés d'habitants », dont le réseau s'était constitué à partir du XI^e siècle.

- De même, un grand nombre de personnalités ont souligné, lors de leur audition, la **légitimité historique du département**, la permanence et l'enracinement de cette institution et donc la stabilité qu'elle incarne.

Les débats autour de la suppression de la référence départementale sur les plaques d'immatriculation des véhicules ont permis de prendre la

¹ « L'identité de la France » - Fernand Braudel - Tome I « Espace et Histoire » - 1986.

mesure de l'attachement des Français à cet échelon, même si ce lien est plus ou moins fort d'un département à l'autre.

Pourtant, les départements, en tant que collectivités territoriales de plein exercice, ont une existence relativement récente. Ils ont d'abord été institués, sous la Révolution, en tant que circonscription administrative : le décret du 26 février 1790 a retenu un découpage en 83 entités selon un critère spatial, le chef-lieu devant être accessible en une journée de cheval. Mais comme l'a souligné M. Jean-Robert Pitte, leurs délimitations trouvent aussi une origine plus ancienne puisqu'elles correspondent souvent à celles des cités gallo-romaines. Le département est devenu une collectivité locale avec la loi du 10 août 1871, même s'il avait été doté dès 1833 d'une assemblée délibérante élue au niveau cantonal. C'est seulement la loi du 2 mars 1982, enfin, qui a transféré l'exécutif du préfet au président du conseil général.

(2) L'émergence plus récente du « fait régional »

La région a émergé plus récemment, d'abord en tant qu'entité administrative avant de devenir établissement public, puis collectivité territoriale. Cependant, l'existence du « fait régional » apparaît, au plan géographique, incontournable à bien des égards, notamment par la référence historique aux grandes provinces d'Ancien Régime, mais également dans le contexte européen.

Le retour dans les débats du cadre de référence régional, après la seconde guerre mondiale, s'est fait au nom du développement économique, de la nécessité de reconstruire rapidement le pays et de moderniser l'action publique. Ainsi, lors d'un discours prononcé à Lyon en mars 1968, le général de Gaulle déclare : « *L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain.* »

C'est d'abord, en effet, pour les besoins de la politique de développement et d'aménagement du territoire que l'arrêté du 28 octobre 1956 a créé 22 régions de programme. L'échec du référendum de 1969 a conduit la loi du 5 juillet 1972¹ à faire des régions de simples établissements publics régionaux (EPR), ayant pour objet de « *contribuer au développement économique et social de la région* » et composés de deux collèges : un conseil régional composé des parlementaires et de membres des conseils généraux et des conseils municipaux des grandes agglomérations ; et un conseil économique et social, réunissant des acteurs du monde socioprofessionnel.

Les lois du 2 mars 1982 et du 6 janvier 1986 ont transformé les régions en collectivités territoriales de plein exercice, librement administrées par des conseils élus au suffrage universel direct et dotées, outre de compétences d'attribution, d'une clause générale de compétence. La réforme

¹ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

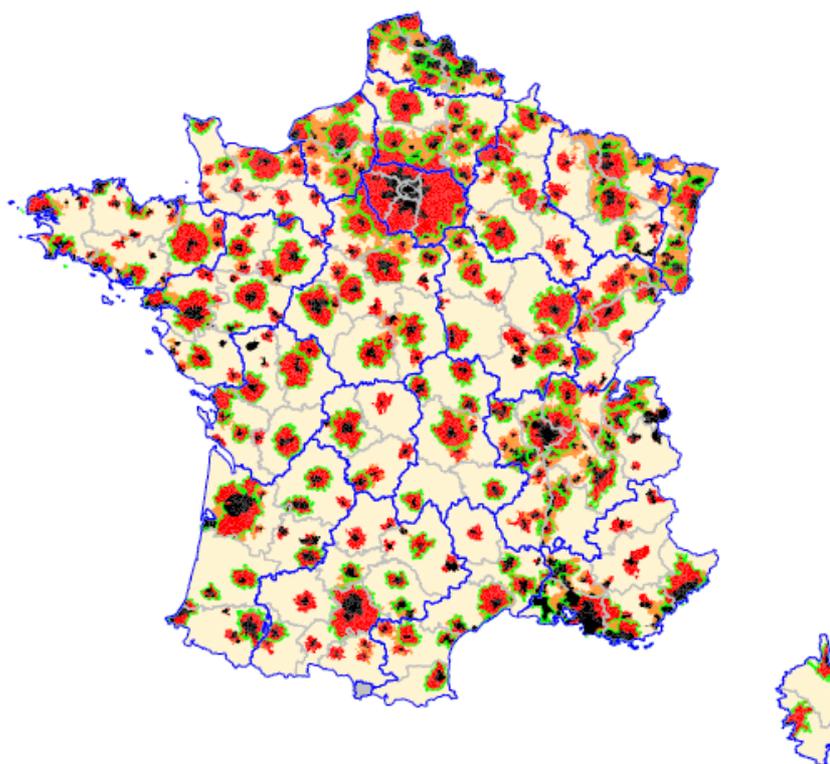
constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré, enfin, l'existence de la région à l'article 72 de la Constitution.

Votre mission a pu constater, toutefois, que **l'affirmation d'une identité régionale reste inégale d'une région à l'autre** : certaines, comme les régions Centre, Pays de la Loire ou Midi-Pyrénées peuvent apparaître plus artificielles et manquer de lisibilité historique et géographique, à l'inverse d'autres régions comme l'Alsace, la Lorraine, la Bretagne ou la Corse notamment.

b) Les enjeux de l'organisation et de l'aménagement d'un territoire marqué par des disparités démographiques et économiques

La France d'aujourd'hui ne se reconnaît plus dans la formule du géographe Jean-François Gravier sur « Paris et le désert français », qui date de 1947. La politique des « métropoles d'équilibre », à la fin des années 1960, a conduit au développement d'aires urbaines (voir la carte ci-après) exerçant à présent une véritable influence au niveau régional, voire suprarégional.

LA FRANCE DES AIRES URBAINES



Cartographie : Direction générale des collectivités locales, DESL, octobre 2003
Copyright : Fond de carte Claritas - 2002



Cependant, comme cela a été fréquemment relevé devant votre mission, le territoire français reste marqué par la diversité géographique - les représentants de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) ont ainsi rappelé que les zones de montagne représentent, par exemple, près d'un quart du territoire national - et par des disparités en termes de population, de densité, d'atouts économiques et de compétitivité.

• **Les régions sont d'abord, comme le montre le tableau suivant, très diverses entre elles.** Les différences de PIB par habitant restent significatives, même si les écarts tendent à se resserrer.

POPULATION ET PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DES RÉGIONS FRANÇAISES

| | Population <i>(recensement 1999)</i> | PIB en millions d'euros (2006) | PIB en euros par habitant |
|----------------------------------|--|---|--|
| Alsace | 1 734 145 | 48 389 | 26 532 |
| Aquitaine | 2 908 359 | 79 920 | 25 693 |
| Auvergne | 1 308 878 | 31 631 | 23 699 |
| Basse-Normandie | 1 422 193 | 34 064 | 23 491 |
| Bourgogne | 1 610 067 | 40 485 | 24 932 |
| Bretagne | 2 906 197 | 78 035 | 25 249 |
| Centre | 2 440 329 | 63 457 | 25 296 |
| Champagne-Ardenne | 1 342 363 | 35 310 | 26 381 |
| Corse | 260 196 | 6 359 | 22 660 |
| Franche-Comté | 1 117 059 | 28 091 | 24 467 |
| Haute-Normandie | 1 780 192 | 46 853 | 25 834 |
| Île-de-France | 10 952 011 | 500 839 | 43 370 |
| Languedoc-Roussillon | 2 295 648 | 57 350 | 22 616 |
| Limousin | 710 939 | 17 089 | 23 580 |
| Lorraine | 2 310 376 | 55 219 | 23 296 |
| Midi-Pyrénées | 2 551 687 | 71 296 | 25 772 |
| Nord-Pas-de-Calais | 3 996 588 | 90 841 | 22 458 |
| Pays de la Loire | 3 222 061 | 89 530 | 26 041 |
| Picardie | 1 857 481 | 42 778 | 22 660 |
| Poitou-Charentes | 1 640 068 | 40 985 | 23 881 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 4 506 151 | 130 178 | 27 095 |
| Rhône-Alpes | 5 645 407 | 173 682 | 28 792 |
| <i>Total Métropole</i> | <i>58 518 395</i> | <i>1 762 379</i> | <i>28 721</i> |
| DOM | 1 667 436 | 28 867 | 15 747 |
| France entière | 60 185 831 | 1 791 956 | 28 356 |
| <i>France hors Île-de-France</i> | <i>49 233 820</i> | <i>1 291 117</i> | <i>26 224</i> |

Source : « Les collectivités locales en chiffres 2008 » - DGCL

Tel est également le cas - et même plus encore - des départements.

Qu'y a-t-il ainsi de commun entre un département rural tel que la Lozère, peuplé d'à peine 73 500 habitants - dont moins de 12 000 dans la ville-centre - et un département à forte densité urbaine de la petite couronne parisienne comme les Hauts-de-Seine, qui en compte plus de 1,4 million ? Le département du Rhône, où s'est rendue la mission, compte 1,6 million d'habitants et a un PIB d'environ 57 milliards d'euros, soit dix fois celui d'un département comme le Jura ou l'Ardèche et trente-cinq fois celui de la Lozère.

• En outre, le poids de Paris - véritable « ville-monde » - et de la région Île-de-France reste prépondérant.

Sans être une exception en Europe, la **concentration de l'activité économique** est plus prononcée en France que dans d'autres pays comme l'Allemagne ou l'Italie. La région Île-de-France représente, en 2006, **18,2 % de la population**, mais concentre **28,3 % du produit intérieur brut (PIB) métropolitain**¹ et 45 % des dépenses de recherche ou des emplois liés à l'économie du savoir, de l'innovation et de la décision. Quatre régions concentrent à elles seules plus de la moitié de la production nationale (50,3 % en 2006) et les deux tiers des activités les plus qualifiées : l'Île-de-France et les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais.

• Enfin, le visage de la France des territoires a changé : le fait rural et le fait urbain recouvrent aujourd'hui des réalités plus complexes. Ces nouvelles dynamiques territoriales sont à prendre en compte pour que notre organisation institutionnelle les valorise au mieux, sans les opposer.

D'abord, le phénomène d'**urbanisation** a connu une forte **accélération**, conduisant, notamment, à une croissance démographique portée par les grandes agglomérations et une concentration de l'activité dans les pôles urbains, vecteurs du développement économique de notre pays. Ainsi, d'après le rapport de 2005 de l'Observatoire des territoires, les aires urbaines rassemblaient 77 % de la population en 1999 contre 73 % en 1990 ; elles concentrent 81 % des emplois et 93 % des emplois dits « métropolitains supérieurs »², qui représentent un tiers de la hausse de l'emploi local.

En parallèle, **la notion de ruralité** ne recouvre plus les mêmes caractéristiques d'un endroit à l'autre. Rappelons qu'en 1999, 14,3 millions de Français résident dans des communes de l'espace rural recouvrant 82 % du territoire ; le taux d'urbanisation, en moyenne de 75,5 % en France métropolitaine, reste inférieur à 50 % dans seize départements.

Comme l'ont souligné le président Claude Belot et notre collègue Jean François-Poncet dans un récent rapport³, « *C'est bien le regain*

¹ Ces données et les suivantes sont issues du rapport pour 2008 de l'Observatoire des territoires, « Dynamiques et développement durable des territoires ».

² Cadres, ingénieurs, professions libérales, intellectuelles et artistiques.

³ « Le nouvel espace rural » - Rapport d'information n° 468 (2007-2008) fait par MM. Jean François-Poncet, président, et Claude Belot, vice-président, au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire - Sénat.

démographique de l'espace rural qui constitue l'événement majeur de ces dernières décennies (...). Ce sont surtout les cantons périurbains, ou en voie de périurbanisation, qui connaissent la croissance la plus rapide avec les cantons ruraux à attractivité touristique, surtout résidentielle ».

En effet, de **nouveaux liens** s'établissent **entre l'urbain et le rural**, avec le phénomène d'étalement urbain qui conduit au développement de zones périurbaines dont les fonctions économiques et résidentielles restent liées à celles du centre urbain. Apparaissent, en outre, de nouvelles formes de ruralité liées aux dynamiques urbaines, au niveau de territoires « rurbains » attractifs, caractérisés par la croissance de la population et de l'emploi et où les habitants souhaitent bénéficier des mêmes services que dans les zones urbaines.

2. La complexité de l'organisation territoriale : une exception française ?

a) Un nombre de niveaux dans la moyenne européenne

La nécessité de simplifier le « millefeuille » institutionnel français est régulièrement mise en avant dans le débat sur la réforme de l'organisation territoriale. Qu'en est-il toutefois de cet « empilement » institutionnel ?

• La France compte, *stricto sensu*, **trois niveaux de collectivités territoriales** :

- les **communes**, au nombre de **36 783** ; vos rapporteurs reviendront plus loin sur l'originalité que constitue cet « émiettement » communal ;

- les **départements**, au nombre de **100**, dont quatre en outre-mer ;

- les **régions**, au nombre de **26**, dont 21 en métropole et quatre outre-mer, auxquelles s'ajoute la collectivité territoriale de Corse, dont le statut déroge au droit commun sur quelques points.

• Cette situation est-elle spécifique, voire aberrante, au regard de la situation dans les autres pays européens ?

Une récente étude comparative sur les collectivités territoriales dans l'Union européenne, réalisée par Dexia¹, montre que **l'organisation en trois niveaux n'est pas une exception française**. En effet, selon cette étude :

- huit pays ne comprennent qu'un seul niveau de collectivités « infranationales », celui des communes ; il s'agit en majorité de pays de petite taille : Chypre, Malte, la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, la Lituanie, le Luxembourg et la Slovaquie ;

- douze pays ont deux niveaux, les communes et l'échelon régional ;

- sept pays, essentiellement les plus grands, comptent trois échelons : les communes, les collectivités intermédiaires (provinces, comtés, districts,

¹ « Les collectivités territoriales dans l'Union européenne » - Dexia - 2008.

départements...) et le niveau régional ; outre la France, ce sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Pologne.

Il convient néanmoins de souligner que **le dénombrement des échelons territoriaux est un exercice délicat** qui se heurte à des limites : les auteurs de l'étude précitée reconnaissent ainsi qu'en raison des nombreux particularismes locaux, des critères ont dû être retenus. C'est pourquoi **les analyses varient : d'après les données publiées par la direction générale des collectivités locales, issues de l'étude Eurostat de 2003, 20 des 27 pays de l'Union européenne comportent trois niveaux d'unités territoriales, seuls sept pays n'en comptant qu'un (Chypre) ou deux (le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Slovaquie).**

- Si la structuration de notre territoire autour du triptyque « communes-départements-régions », qui ne constitue pas une originalité « franco-française », invite donc à **nuancer le constat d'une complexité** de notre organisation territoriale, celui-ci ne doit pas pour autant être esquivé. **L'exigence de simplification** apparaît en effet comme une priorité aux yeux d'un grand nombre de nos concitoyens, en particulier des acteurs économiques.

Cette complexité tient notamment au fait qu'au niveau des départements et des régions se superposent les circonscriptions administratives de l'Etat, dans lesquelles il déploie ses services déconcentrés, ce qui parfois conduit à une « hyper-administration » des territoires. En outre, aux trois niveaux de collectivités, dont l'existence est consacrée par la Constitution, **sont venus s'ajouter des échelons intermédiaires** qui n'ont ni le statut de collectivité territoriale ni de compétence générale : il s'agit notamment des groupements intercommunaux - souvent assimilés à une quatrième strate du « millefeuille » - et des « pays » (voir ci-après).

Par ailleurs, **d'autres subdivisions administratives, de natures diverses, peuvent contribuer à ajouter de la confusion** dans l'organisation des responsabilités au niveau local : les cantons (on en compte 4 039) qui sont des circonscriptions électorales des arrondissements, premiers niveaux des services déconcentrés de l'Etat, les « zonages » divers organisés par l'Etat sur des territoires transversaux (zones de reconversion, de développement, zones littorales ou de montagne...) ou encore les différents cadres de coopération ou d'action locale tels que les organismes de bassin, les parcs naturels, les massifs, etc.

Enfin, les **collectivités territoriales à statut particulier** - notamment les villes à arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, les départements, régions et collectivités d'outre-mer, la collectivité territoriale de Corse - ajoutent encore à la complexité de notre organisation territoriale et contribuent à réduire la lisibilité globale du système.

b) Le morcellement communal et sa réponse intercommunale

(1) Les 36 783 communes françaises : 40 % du total des communes de l'Union européenne

Les communes sont, dans tous les Etats européens, le pivot de l'organisation territoriale. Leur nombre particulièrement élevé, leur morcellement et leur diversité, constituent en revanche une **spécificité française**.

L'étude précitée de Dexia fait apparaître, en effet, que **la France compte 40 % du nombre total de communes - soit 91 252 - de l'ensemble des pays de l'Union européenne**¹. L'Allemagne, en second rang, en compte près de trois fois moins (environ 12 300), l'Espagne et l'Italie environ 8 100.

Notons toutefois que le morcellement communal, qu'illustre le tableau suivant, apporte notamment une réponse au défi de la structuration, par un maillage très fin, d'un espace français caractérisé par une densité de population plus faible que la plupart des pays voisins (98 habitants au kilomètre carré en 2007, contre 197 en Italie ou 230 en Allemagne).

RÉPARTITION DES COMMUNES DE MÉTROPOLÉ PAR TAILLE
(recensement 1999)

| Strates démographiques | Nombre de communes | Part (en %) | Population | Part (en %) |
|------------------------|--------------------|--------------|-------------------|--------------|
| < 50 habitants | 1 006 | 2,8 | 34 161 | n.s. |
| < 200 | 10 340 | 28,3 | 1 198 617 | 1,1 |
| < 500 | 21 035 | 57,5 | 4 658 052 | 7,8 |
| < 2 000 | 31 927 | 87,3 | 15 142 876 | 25,3 |
| < 10 000 | 35 691 | 97,6 | 30 421 498 | 50,7 |
| < 50 000 | 36 453 | 99,7 | 45 982 536 | 76,7 |
| < 100 000 | 36 529 | 99,9 | 50 913 589 | 84,9 |
| < 300 000 | 36 560 | 100,0 | 55 799 005 | 93,1 |
| 300 000 et + | 5 | n.s. | 4 152 430 | 6,9 |
| Total métropole | 36 565 | 100,0 | 59 951 435 | 100,0 |

Source : « Les collectivités locales en chiffres 2008 » - DGCL

(2) L'échec relatif des tentatives de fusion de communes

Un grand nombre d'Etats européens ont engagé, dans les années 1960-1970, des réformes tendant à réduire le nombre de leurs communes.

¹ Il convient néanmoins de souligner que dans certains pays comptant de grandes communes, il existe également un maillage infra-communal plus fin : le cas extrême est le Royaume-Uni où, aux côtés des 434 « autorités locales », présentées dans l'étude comme l'échelon territorial de base, subsistent environ 11 200 paroisses, disposant notamment d'un budget propre.

La France s'y est elle-même essayée. Toutefois, comme le montre l'encadré suivant, les tentatives de remodelage de la carte communale n'ont eu qu'un bilan mitigé.

LES TENTATIVES DE FUSION OU DE REGROUPEMENT DE COMMUNES EN FRANCE : UN BILAN MITIGÉ

Face au morcellement communal, le législateur a, à deux reprises, tenté un remodelage de la carte des communes françaises en encourageant leur fusion ou leur regroupement.

- Une **première réforme** a été engagée **en 1959** pour organiser les fusions selon une procédure qui prévoyait l'adoption de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées et l'intervention d'un arrêté préfectoral ou, en cas d'opposition des conseils, un décret en Conseil d'Etat constatant la fusion.

Le bilan de cette première réforme a été limité : en 1970, seules **350 fusions** avaient été réalisées pour le regroupement de 746 communes.

- A l'initiative du ministre de l'intérieur, M. Raymond Marcellin, une **seconde réforme** ayant le même objectif a conduit à la **loi du 16 juillet 1971**¹.

Le dispositif de fusion comportait une dimension plus démocratique puisque les habitants étaient appelés à se prononcer par un référendum intercommunal. Il comportait une phase préparatoire d'établissement d'un plan départemental par une commission, puis une phase de mise en application après le vote des assemblées municipales intéressées et du conseil général. Des incitations administratives et financières étaient prévues.

Deux formules étaient proposées : celle de la **fusion pure et simple** et celle de la **fusion avec commune associée**, qui permettait de préserver l'identité de la commune où n'était pas implanté le chef-lieu et de faire de son maire un « maire délégué ».

Le bilan de la réforme est néanmoins modeste : alors que les plans départementaux prévoyaient 3 482 fusions, seules **581, intéressant 1 465 communes**, se sont réalisées dans les années suivant l'entrée en vigueur de la loi.

- Ainsi, alors que la France comptait, avant 1959, 38 500 communes, le résultat des deux réformes cumulées n'a abouti dans un premier temps qu'à un abaissement du nombre des communes en dessous de 36 500. Ce nombre a ensuite recommencé à augmenter avec les « défusions ».

Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux fusions, insérées aux articles L. 2113-1 à 2113-26, n'en demeurent pas moins toujours en vigueur et ont même fait l'objet de quelques aménagements dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

D'autres pays ont eu des résultats plus significatifs :

- les premières politiques de fusion, engagées dès les années 1950, ont abouti à une diminution par près de deux du nombre de communes en Autriche, et par plus de huit en Suède ;

- en Allemagne, la réorganisation territoriale menée en 1968 et 1978 s'est traduite par une division par trois du nombre des communes et une réduction de moitié du nombre des *Kreise*² ;

¹ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

² Structure équivalente à l'arrondissement français.

- en Belgique, une procédure de fusion obligatoire, engagée par la loi du 30 décembre 1975, a réduit de 2 359 à 596 le nombre des communes ;

- plus récemment, des mouvements de fusion de communes se sont poursuivis, par exemple en Grèce¹, au Danemark en 2007, ou encore en Lettonie, où une division par cinq du nombre de communes est prévue.

Cependant, et comme le relevait, il y a dix ans, notre ancien collègue Daniel Hoeffel, dans le rapport rendu au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, « *si, par le nombre de ses communes, la France se trouve dans une situation originale en Europe, il serait néanmoins erroné de tirer des expériences des Etats voisins la conclusion qu'il existerait un « modèle européen » auquel il conviendrait de se conformer. Chaque Etat a en effet une organisation administrative tirée de son histoire et de sa culture. Si la France s'interroge sur l'efficacité de son organisation territoriale, d'autres Etats qui ont conduit des politiques très volontaristes se demandent si une approche trop systématique n'a pas nuit à la démocratie et à l'autonomie locales.* »

(3) Le développement de la coopération intercommunale, une réponse à l'émiettement communal

Dans ce contexte, le développement de la coopération intercommunale s'est progressivement imposé comme une réponse adaptée à l'émiettement communal français.

• Chacun reconnaît **la pertinence et la nécessité de cet échelon pour redonner des moyens d'action aux communes** - notamment les plus petites - et leur permettre ainsi de répondre aux attentes de leurs populations. M. Daniel Delaveau, président de l'Assemblée des communautés de France, voit d'ailleurs dans l'intercommunalité le fait majeur de l'évolution des structures territoriales au cours des vingt dernières années. Comme l'a rappelé notre collègue Dominique Braye, l'intercommunalité de projet est un mouvement « *parti de la base* » : elle a permis aux communes de gérer en commun, à l'échelle d'un territoire pertinent, des services ou des équipements qu'elles n'auraient pu, le plus souvent, assumer seules.

M. Jean-Pierre Chevènement, qui a donné son nom à la loi du 12 juillet 1999², a relevé devant la mission que les intercommunalités, « *coopératives de communes* » selon son expression, ont permis, en outre, de mettre en œuvre des compétences auparavant laissées en friche, par exemple en matière de développement économique ou de politique de la ville.

Cette réforme, beaucoup plus nettement que la loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale de la République³ qui l'a précédée,

¹ La réforme Capodistrias, en 1997, a conduit à une division par près de six du nombre des communes.

² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

a donné une impulsion forte au développement de l'intercommunalité et permis d'aboutir à une **couverture quasi complète du territoire** en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre : au 1^{er} janvier 2009, la France compte **2 601 groupements à fiscalité propre** (contre 2 583 en 2008) regroupant **34 164 communes** (528 de plus qu'un an auparavant), soit **93,1 % d'entre elles** et **87,3 % de la population**. A titre de comparaison, en 1999, les 1 678 groupements à fiscalité propre concernaient 52 % des communes et 54 % de la population.

Subsistent encore 2 522 communes isolées, représentant 8,1 millions d'habitants, en comptant l'Île-de-France dont Paris.

- Toutefois, **l'intercommunalité recouvre aujourd'hui des réalités et des formules extrêmement diverses**, y compris dans le champ de ses attributions ou dans ses ambitions, contribuant à rendre plus **complexe** sa perception et sa compréhension par le citoyen.

Les groupements à fiscalité propre sont en effet venus se superposer aux structures préexistantes, sans fiscalité propre, à savoir les **syndicats de communes** à vocation simple (les SIVU créés par la loi du 22 mars 1890) ou multiple (les SIVOM, créés en 1959) ou les **syndicats mixtes** institués en 1955. Leur nombre s'élève encore à **15 900 en 2009**, contre 18 500 en 1999.

L'encadré et le tableau suivants retracent les caractéristiques propres à chacune des différentes structures de coopération auxquelles participent les communes et l'évolution de leur nombre entre 1999 et 2009.

LES STRUCTURES DE COOPÉRATION

• Les groupements sans fiscalité propre

*Ces structures, permettant la **gestion** en commun d'un ou de plusieurs services, sont financées par des contributions des communes membres.*

- **Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)** : organisés par la loi du 22 mars 1890, ils constituent une association de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal ; généralement de taille réduite, leurs compétences les plus répandues concernent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, l'assainissement, les activités scolaires ou périscolaires...

- **Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)** : créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, ils permettent à des communes voisines de s'associer pour gérer plusieurs activités ou services (principalement dans les domaines de l'assainissement, de la collecte et du traitement des déchets, du traitement et de la distribution de l'eau, du tourisme...).

- **Les syndicats mixtes** : institués par le décret du 20 mai 1955, ils permettent l'association de communes avec des départements, régions ou établissements publics, principalement dans les domaines de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, du traitement et de la distribution de l'eau, du tourisme...

• Les groupements à fiscalité propre

*Ces établissements publics de coopération intercommunale, structurés autour d'une logique de **projet**, prélèvent eux-mêmes, à la place des communes concernées, les impôts dont le produit leur permettra de fonctionner, soit selon le régime de la fiscalité additionnelle, soit selon le modèle, plus intégré, de la fiscalité unique (la taxe professionnelle unique [TPU] est optionnelle pour les communautés de communes et les communautés urbaines et obligatoire pour les communautés d'agglomération).*

- **Les communautés de communes** : créées par la loi du 6 février 1992, elles se sont notamment substituées aux anciens districts ; elles regroupent, sans exigence de seuil démographique, plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être d'un seul tenant et sans enclave ; elles exercent des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, leurs autres compétences étant optionnelles et déléguées par les communes membres.

- **Les communautés d'agglomération** : créées par la loi du 12 juillet 1999 pour remplacer les communautés de villes, elles associent plusieurs communes sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, et regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ville de plus de 15 000 habitants ; outre des compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, elles optent pour au moins trois compétences supplémentaires parmi six domaines : voirie et stationnement, assainissement, eau, environnement, équipements culturels et sportifs, action sociale.

- **Les communautés urbaines** : créées par la loi du 31 décembre 1966, elles regroupent plusieurs communes sur un espace sans enclave et d'un seul tenant qui, depuis 1959 doit former un ensemble de plus de 500 000 habitants ; la loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences obligatoires, qui sont obligatoires et très larges (développement et aménagement économique, social et culture, équilibre social de l'habitat, aménagement de l'espace, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, environnement et politique du cadre de vie).

- **Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)** : mis en place par la loi du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, ils ont remplacé les précédents syndicats communautaires d'aménagement (SCA) de ville nouvelle ; neuf syndicats furent créés en 1984 ; suite à l'achèvement de certaines villes nouvelles, quatre se sont transformés en communauté d'agglomération.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE STRUCTURES INTERCOMMUNALES

| | 1999 | 2009 |
|---|---------------|---------------|
| • A fiscalité propre : | | |
| Communautés urbaines | 12 | 16 |
| Communautés d'agglomération | - | 174 |
| Communautés de communes | 1 347 | 2 406 |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | 9 | 5 |
| Districts | 305 | - |
| Communautés de ville | 5 | - |
| Total | 1 678 | 2 601 |
| Nombre de communes regroupées | 19 128 | 34 164 |
| Population (<i>en millions d'habitants</i>) | 34,0 | 56,4 |
| Dont TPU : | | |
| Nombre de groupements | 111 | 1 261 |
| Nombre de communes regroupées | 1 058 | 16 944 |
| Population (<i>en millions d'habitants</i>) | 4,2 | 44,3 |
| • Sans fiscalité propre : | | |
| SIVU | 14 885 | 11 373 |
| SIVOM | 2 165 | 1 467 |
| Syndicats mixtes | 1 454 | 3 063 |
| Total | 18 504 | 15 903 |

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Comme le relevait M. Pierre Richard dans un récent rapport¹, la diminution constatée du nombre de syndicats « *paraît bien faible compte tenu de l'ampleur du mouvement de création de groupements à fiscalité propre sur la même période* ». Il préconisait donc la suppression des syndicats, sauf décision contraire prise par arrêté préfectoral « *après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres.* »

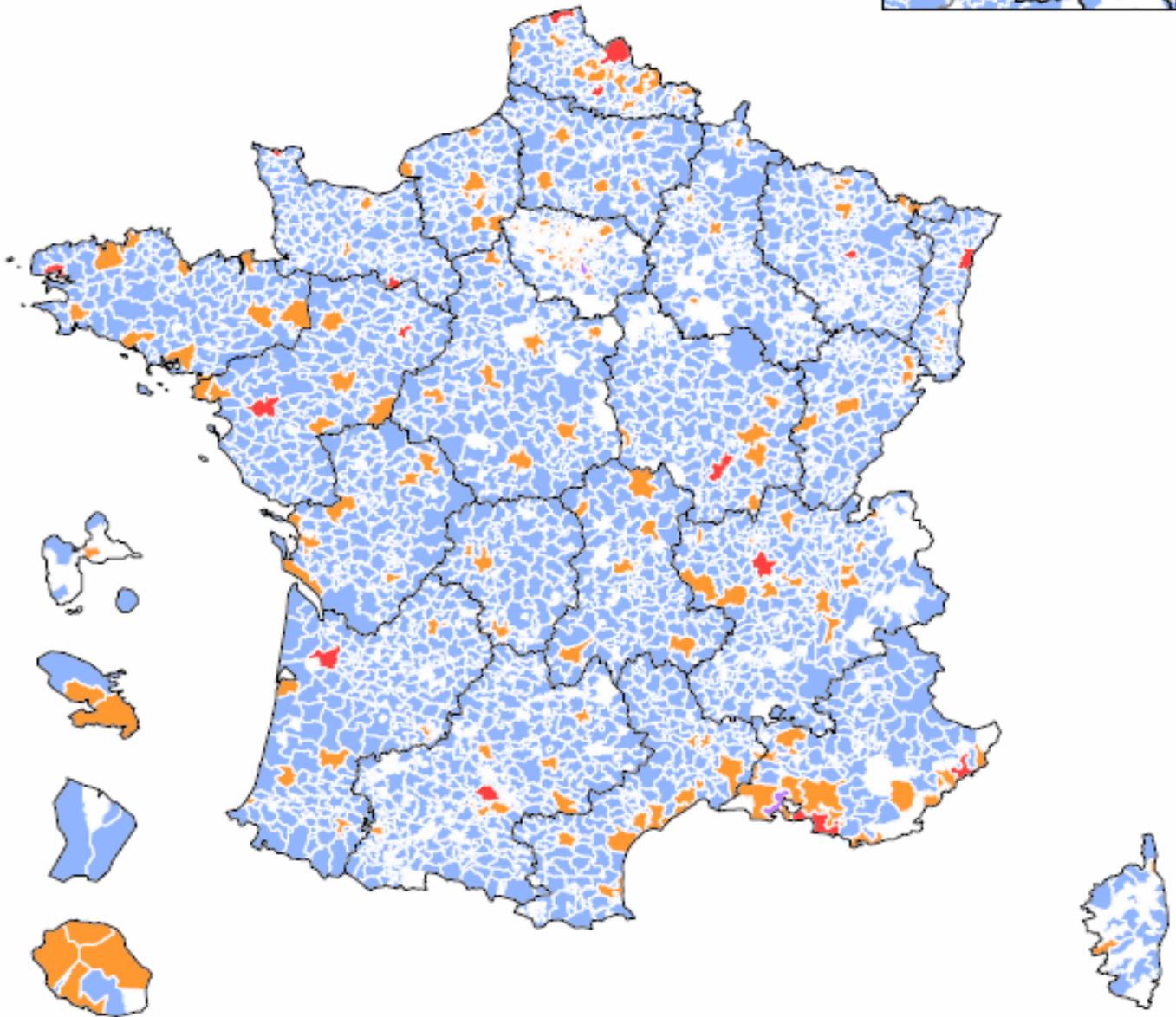
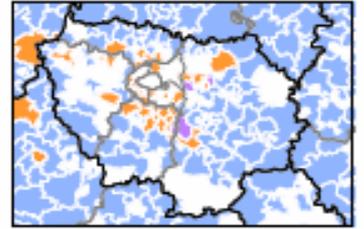
• Au-delà d'une éventuelle simplification des structures, d'autres enjeux émergent face au développement de l'intercommunalité, qui apparaît aujourd'hui comme le « prolongement naturel » des communes :

- la question de **l'achèvement de la carte** intercommunale : quelles doivent en être l'échéance et les modalités (la voie incitative ou autoritaire) ?

- la **rationalisation des périmètres** : plusieurs intervenants auditionnés par votre mission ont souligné certaines incohérences, notamment au sein des intercommunalités dites « défensives », constituées davantage par réaction ou souci de protection qu'autour d'un véritable projet commun. A cet égard, la question de la « taille critique » mais surtout celle de la cohérence territoriale par rapport au bassin de vie, se posent : au 1^{er} janvier 2009, 153 communautés de communes regroupent une population de moins de 2 000 habitants, 29 d'entre elles ne regroupant que 2 communes.

¹ « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » - Rapport de M. Pierre Richard, remis aux ministres délégués au budget et à la réforme de l'Etat et aux collectivités territoriales - Décembre 2006.

LA FRANCE INTERCOMMUNALE AU 1^{ER} JANVIER 2009



- Communauté urbaine
- Syndicat d'Agglomération Nouvelle
- Communauté d'Agglomération
- Communautés de communes

Source : AdCf - Observatoire de l'intercommunalité - Janvier 2009

c) L'émergence des pays : une source de complexité supplémentaire ?

D'abord apparus de façon informelle à partir des années 1970, les « pays » ont été institutionnalisés par la loi du 4 février 1995¹ : ils sont définis comme des **territoires de projets**, caractérisés par une cohérence et une cohésion sur le plan géographique, culturel, économique ou social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi perçu comme pertinent.

La loi du 25 juin 1999² les a dotés, d'une part, d'un conseil de développement, réunissant élus et représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs et, d'autre part, d'une charte fixant les objectifs et le projet commun de développement du territoire.

Au 1^{er} janvier 2008, on comptait **371 pays** (dont 345 reconnus par l'autorité préfectorale), recouvrant **81 % du territoire métropolitain** et concernant 47 % de la population. Le mouvement de création de pays a connu une forte accélération entre 2003 et 2005 - seuls 57 pays étaient reconnus au 1^{er} janvier 2003 - puis s'est ralenti depuis 2006. En 2006, 315 contrats de pays étaient signés, entre le pays et l'Etat, la région et/ou le département.

Comme le soulignait notre collègue Alain Fouché, dans un rapport d'information fait en juin 2006 au nom de la délégation à l'aménagement du territoire³, les pays « *ne sont pas une nouvelle strate dans le « millefeuille » territorial français mais servent de cadre à un projet de territoire (...) commun à un certain nombre de communes et d'intercommunalités qui décident librement d'adhérer à ce projet.* » Cependant, la mission a pu entendre, au cours de ses auditions, que l'existence de ces structures peut constituer **une source de complexité supplémentaire** de notre architecture locale.

Craignant que certains pays ne s'institutionnalisent au point de constituer un nouvel échelon territorial, la mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann a ainsi préconisé, dans son rapport, leur suppression progressive, avec un transfert de leurs activités aux intercommunalités⁴.

3. Une répartition des compétences peu lisible

Dans notre système de droit unitaire, c'est à l'Etat qu'appartient « la compétence de la compétence » des collectivités territoriales, lesquelles n'ont que des compétences d'attribution. Ainsi qu'en dispose l'article 34 de la

¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua - Hoeffel ».

² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».

³ « Quel avenir pour les pays ? » - Rapport d'information n° 430 (2005-2006) fait par M. Alain Fouché au nom de la délégation à l'aménagement du territoire - Sénat.

⁴ Rapport d'information n° 1153 (XIII^e législature) fait par MM. Jean-Luc Warsmann, président, Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, rapporteurs, au nom de la commission des lois - Assemblée nationale.

Constitution, « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». On peut même faire observer que l'Etat législateur détermine lui-même les compétences de l'Etat administrateur.

a) Des compétences en augmentation croissante

Depuis 1982 et l'amorce du processus de décentralisation, les collectivités territoriales se sont vu confier des compétences de plus en plus nombreuses.

Ces transferts ont été organisés, entre 1982 et 1986 d'abord, en 2004 ensuite, en deux séquences considérées comme fondatrices et aujourd'hui désignées par l'appellation d'Actes I et II de la décentralisation, mais aussi par une série de textes spécifiques qui ont aménagé par touches successives les blocs de compétences transférés à chaque niveau de collectivités territoriales.

LES PRINCIPALES LOIS DE TRANSFERT DES COMPÉTENCES

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

Loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales

Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

L'ampleur des transferts de compétences ainsi réalisés a accru le rôle des collectivités territoriales dans des domaines aussi variés que le développement économique, les infrastructures et les réseaux, l'éducation, la formation professionnelle et l'apprentissage, l'action sociale et la santé, le logement...

Mais, outre les Actes I et II de la décentralisation et les lois intermédiaires, d'autres réformes sont venues grossir le champ des compétences confiées aux collectivités territoriales. Dans le domaine social, pour s'en tenir aux dispositifs les plus récents, quatre textes ont accru considérablement les compétences des départements : la loi du 20 juillet 2001 qui a créé l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la loi du 18 décembre 2003 qui a décentralisé la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements, la loi du 11 février 2005 qui a réformé la prise en charge des personnes handicapées avec l'introduction d'une prestation nouvelle (la prestation de compensation des personnes handicapées), et la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA).

Ces types de transferts sectoriels ne doivent pas être négligés car ils ont des implications importantes pour les collectivités territoriales comme pour nos concitoyens.

On observera cependant que, dans ce domaine de l'action sociale, ces compétences nouvelles ou transférées ont pour caractéristique de porter uniquement sur la **mise en œuvre des prestations**. La **définition des droits** et la **régulation du financement** demeurent de la **compétence de l'Etat, sans véritable association des collectivités territoriales à l'évolution des dispositifs**. L'exemple de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) illustre cette situation, ainsi que l'a souligné le rapport de l'*Observatoire de la décentralisation* consacré à ce sujet¹.

Malgré les compensations financières versées par l'Etat, ces compétences nouvelles constituent également des charges supplémentaires pour les budgets locaux. Elles se traduisent par des augmentations considérables des budgets des collectivités territoriales, dont le montant représente aujourd'hui plus de 50 % du budget de l'Etat.

¹ « Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité » - *Rapport d'information n° 316 (2004-2005) fait par M. Michel Mercier au nom de l'Observatoire de la décentralisation - Sénat* ; « Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses » - *Rapport d'information n° 206 (2006-2007) fait par M. Michel Mercier au nom de l'Observatoire de la décentralisation - Sénat*.

Dépenses par fonction des collectivités locales en 2007
(m€)

| | Régions | Départements | Communes ¹ | Groupements ² | Ensemble |
|---|-----------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|------------------|
| Services généraux | 2 458,3 | 6 091,8 | 17 098,3 | 4 224,0 | 29 872,4 |
| Formation professionnelle | 4 886,5 | | | | 4 886,5 |
| Enseignement | 5 122,3 | 4 7549,4 | 6 114,1 | 375,5 | 16 371,3 |
| Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs | 914,4 | 2 139,1 | 8 918,8 | 2 006,5 | 13 978,8 |
| Action sociale et médico-sociale ³ | 144,2 | 29 586,6 | 5 312,9 | 680,2 | 35 723,9 |
| Aménagement, environnement (réseaux) | 1 829,5 | 4 021,5 | 11 009,8 | 6 357,9 | 23 218,7 |
| Transports (voirie, ferroviaires, scolaires) | 5 947,7 | 8 843,7 | 259,6 | 1 749,5 | 16 800,5 |
| Développement économique | 1 821,2 | 1 854,9 | 1 391,4 | 1 127,9 | 6 195,4 |
| Sécurité (SDIS, police) | | 2 277,2 | 821,2 | 696,0 | 3 794,4 |
| Total | 23 124,0 | 59 574,1 | 50 926,1 | 17 217,5 | 150 841,8 |

Source : Ministère des comptes publics, direction du Budget, novembre 2008

Un consensus se dégage pour considérer que l'augmentation croissante des compétences confiées aux collectivités territoriales s'est traduite par une **amélioration de l'action publique en ces domaines**. Toutefois, cette évolution soulève des **difficultés** en termes de **lisibilité de l'action publique** et d'**identification des acteurs responsables**, notamment du fait de l'enchevêtrement de certaines compétences.

Certains observateurs estiment que ce processus de transferts des compétences a atteint ses limites sous sa forme actuelle. Ils prétendent que l'œuvre de décentralisation aurait « *épuisé ses effets heureux* » car « *l'organisation des collectivités territoriales n'a cessé de se compliquer au fil du temps* ».

b) Des compétences enchevêtrées

Par-delà le nombre des compétences exercées par les collectivités locales, la difficulté principale réside moins dans la marge d'initiative résultant de la clause générale de compétences que dans la complexité de leur répartition.

¹ Communes de plus de 10 000 habitants qui, en vertu de l'article L. 2312-3 du CGCT, 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.

² *Idem.*

³ Y compris RMI et APA.

(1) Le principe des blocs de compétence

Le principe des **blocs de compétences** consiste, selon les termes de la loi du 7 janvier 1983¹, à répartir les compétences « *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* ». Cette répartition devait se faire en fonction des « vocations dominantes » de chaque niveau de collectivités, selon l'expression employée alors par Gaston Deferre.

Or, le législateur a procédé à des transferts sectoriels en dehors des grandes lois de décentralisation sans toujours se soucier de la cohérence d'ensemble, obscurcissant progressivement le paysage institutionnel. Il s'est agi, la plupart du temps, de transférer des compétences de l'Etat à des collectivités territoriales et non de les redistribuer entre ces dernières.

En conséquence, bien que le principe de la spécialisation des collectivités territoriales par niveau ait été posé dès l'origine, seul un assez faible nombre de blocs de compétences a pu être clairement constitué, à savoir essentiellement l'aide sociale pour les départements² et la formation professionnelle et l'apprentissage pour les régions. Dans d'autres domaines, le principe des blocs de compétences, comme du reste celui des « chefs de file », est apparu **plus comme un objectif que comme une réalité.** C'est le cas notamment en matière de stratégie économique ou de développement touristique, domaines sur lesquels les lois successives n'ont pas fixé des règles de partage claires assignant à un niveau d'exercer pleinement l'ensemble des compétences concernées.

Ainsi, ces évolutions n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés dès 1982 en matière de spécialisation des compétences des collectivités territoriales et la répartition par bloc de compétences demeure jusqu'à présent peu concluante dans ce contexte.

¹ Article 3 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'État, codifié à l'article L. 1111-4 du CGCT.

² Encore convient-il de nuancer cette affirmation car les communes et leurs groupements prennent une part souvent importante des responsabilités en la matière dans le cadre des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS).

APERÇU DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT

| | Communes et EPCI | Départements | Régions | État |
|--|--|---|---|---|
| Action sociale et sanitaire | Centre communal d'action sociale (par délégation du département). Possibilité de créer un établissement social ou médico-social. Crèches, garderies, accueil des sans abri. | Gestion de l'APA et du RMI/RMA puis du RSA. Prestation de compensation du handicap. Schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Maison de retraite (hébergement). Aide sociale à l'enfance. Jeunesse (protection judiciaire). | | Aide sociale : compétence d'attribution. Hébergement d'urgence. Plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées. |
| | Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé communaux. Cimetières et pompes funèbres. Bureaux municipaux d'hygiène. | Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé spécialisés. Centres et consultation de PMI et de planification familiale. | Objectifs particuliers de santé. Commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation. Financement d'équipements sanitaires (expérimental). | Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale. Contrôle et surveillance des établissements de santé. |
| Aménagement du territoire et équipements locaux | Infrastructures pour réseaux de télécommunication. | | | Autorisations d'exploitation (via le CSA et l'ART) |
| | Consultation sur le contrat de projet État-Région (CPER) et le schéma régional de développement et d'aménagement du territoire (SRDAT). | | Élaboration du CPER et du SRDAT. | Élaboration du CPER. |
| | Concession ou gestion directe des réseaux de distribution d'énergie et de gaz. | Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural. | Schémas interrégionaux de littoral et de massif. Gestion des fonds européens (à titre expérimental). | Détermination de la politique d'aménagement du territoire au niveau national. |
| Culture | Propriété d'immeubles classés ou inscrits. Diagnostics et fouilles d'archéologie préventive. | | | |
| | Compétences d'inventaire général du patrimoine culturel (par délégation) | | Inventaire général du patrimoine culturel. | Gestion de la liste des monuments et mobiliers historiques. Normes nationales en matière d'inventaire. |

| | Communes et EPCI | Départements | Régions | État |
|---|--|---|--|--|
| | Bibliothèques communales. Archives municipales. Musées communaux. | Bibliothèques départementales de prêt. Archives départementales. Musées départementaux. | Bibliothèques régionales. Archives régionales. Musées régionaux. Inventaire général du patrimoine culturel. | Bibliothèques d'État, nationales, universitaires ou spécialisées. Archives nationales. Musées nationaux. |
| | Enseignement initial de la musique, de la danse et de l'art dramatique. | Schéma départemental de développement des enseignements artistiques. | Organisation des cycles d'enseignement professionnel initial (domaines artistiques). FRAC. | Contrôle des établissements. Établissements d'enseignement supérieur artistique. |
| Déchets | Collecte et traitement des ordures ménagères. | Plan départemental d'élimination des déchets ménagers. | Plan régional d'élimination des déchets industriels. | Centres de stockage des déchets (autorisations). |
| Eau et assainissement | Distribution de l'eau potable. Assainissement individuel et collectif. | Répartition des aides du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE). | | Police de l'eau. Adoption du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). |
| Enseignement | Construction et fonctionnement des écoles. Détermination des secteurs de recrutement des écoles publiques situées sur le territoire communal. | Collèges : | Lycées : | Construction et fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. Politique éducative, contenu des enseignements. Gestion du personnel enseignant. |
| | | Entretien et gestion des IUFM. | Maîtrise d'ouvrage déléguée des constructions universitaires. | |
| Environnement et patrimoine | Inventaires locaux du patrimoine naturel. | | | Inventaire du patrimoine naturel. |
| | Zones de protections du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU). | Espaces naturels sensibles. | Plan régional pour la qualité de l'air. Parcs naturels régionaux et réserves naturelles régionales. | Parcs nationaux et réserves naturelles nationales. Liste des monuments naturels et des sites. |
| Formation professionnelle et apprentissage | Association à l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP). | | Politique régionale de formation professionnelle et d'apprentissage. Adoption et suivi du PRDFP. | Validation des acquis de l'expérience. Consultation sur le PRDFP. Habilitation des contrats |

| | Communes et EPCI | Départements | Régions | État |
|---|--|---|---|---|
| | | | Bourses pour la formation. Gestion des crédits AFPA. | d'apprentissage. Tutelle de l'AFPA. |
| Infrastructures | Voies communales. Chemins ruraux. | Voies départementales. | Schémas régionaux des infrastructures et des transports. | Voirie nationale. Autoroutes. Aérodromes d'intérêt national ou international. |
| | Participation au financement des infrastructures routières et autoroutières et des lignes à grande vitesse. | | | |
| | Transfert possible des aérodromes civils, ports non autonomes, canaux et voies navigables. | | | |
| Interventions dans le domaine économique | Financement des régimes d'aides directes aux entreprises par convention avec la région. | | Schéma régional de développement économique. Régime des aides directes. Attribution d'aides de l'État par délégation. | Politique économique et sociale de la nation. Défense de l'emploi. |
| | | | Aides en faveur des entreprises en difficulté. | |
| | Mise en œuvre des aides indirectes aux entreprises. Participation au capital d'une société de garantie. Création d'un fonds de garantie. | | | Aides aux entreprises. |
| | Aides au maintien des services en milieu rural. Aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires. | | | |
| Logement et habitat | Participation au financement du logement. | | | Aides financières au logement. Tutelle de l'agence nationale de l'habitat (ANAH). |
| | Offices publics de l'habitat (ex-Opac et OPHLM) | | Prise en charge du logement étudiant en Île de France. | |
| | Programme local de l'habitat. Aires d'accueil (gens du voyage). Grands projets de ville. Commissions d'attribution des logements sociaux. Logement étudiant. | Plan départemental de l'habitat. Schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées. | | |
| Sécurité | Officier de police judiciaire. Police municipale. Pouvoirs de police spéciale. Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance | Police de la circulation sur le domaine public départemental. Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). | | Autorité de police générale. Services de police nationale et de gendarmerie. Membre du SDIS. Pouvoirs de substitution. |

| | Communes et EPCI | Départements | Régions | État |
|---|--|--|---|--|
| Sport | Subventions aux clubs et associations sportifs. | | | Centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS). Fonds national de développement du sport. Tutelle sur les fédérations sportives. |
| | Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité. | Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges. | Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées. | |
| Tourisme | Offices du tourisme. | Schéma d'aménagement touristique départemental. Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Comité départemental du tourisme. | Schéma régional de développement du tourisme. Comité régional du tourisme. | Politique nationale du tourisme. Instruction des demandes de classement ou d'agrément des établissements touristiques. |
| Transports | Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires : | | | Réglementation sociale, règles de sécurité et contrôle technique. Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises. |
| | - dans les zones urbaines. | - hors des zones urbaines. | | |
| | Plan de déplacements urbains (PDU). | Plan départemental (services réguliers et services à la demande). | | |
| | Organisation des transports urbains de personnes. | Organisation des transports routiers non urbains de personnes. | Organisation des transports ferroviaires régionaux. Transports en Île-de-France. | |
| Urbanisme et politique de la ville | Contrats de ville. | Association aux contrats de ville. | Participation à des sociétés d'investissement dans les sites urbains en difficulté. | Contrats de ville. Programmes de rénovation en zone urbaine sensible (ANRU). |
| | Plan local d'urbanisme (PLU) ou carte communale et délivrance des permis de construire. Schéma de cohérence territoriale. Droit de préemption urbain. Zones d'aménagement concerté (ZAC). | | Élaboration du SDRIF en Île de France. | Projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national (OIN). ZAC dans les OIN. Délivrance des permis de construire (hors PLU ou carte communale). Directives territoriales d'aménagement. |

(2) Une clause générale de compétence aux contours imprécis

Le mouvement de décentralisation a également consacré la « clause générale de compétence », dont bénéficient les communes, les départements et les régions, disposition qui leur permet **d’agir dans tout domaine d’intérêt local** dès lors que la compétence n’a pas été attribuée de manière exclusive à une autre collectivité. **Dans un système d’Etat unitaire, cette compétence générale peut être considérée comme un mécanisme favorisant la prise en compte des diversités locales** et donnant toute sa **dimension politique à la notion de décentralisation**. A ce titre, elle serait consubstantielle à l’idée de décentralisation, ainsi que l’a souligné notre collègue Bruno Retailleau lors de sa communication.

Cette clause, inscrite aujourd’hui dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), a été historiquement associée à l’institution du statut de collectivité territoriale pour chacun de leurs trois niveaux : en 1871 pour les départements, en 1884 pour les communes et en 1982 pour les régions¹.

Parfois présentée par certains comme un **facteur de complexité**, car elle encouragerait les collectivités à intervenir dans tous les domaines en superposant les actions de plusieurs d’entre elles sur un même territoire, **cette compétence générale a été progressivement encadrée par la loi et la jurisprudence qui ont fait ressortir deux éléments principaux : la notion d’intérêt local et les limites posées par l’existence d’une compétence détenue exclusivement par un autre acteur public**.

La **notion d’intérêt local** demeure parfois difficile à apprécier. Bien qu’elle fasse l’objet d’un contrôle de la part du juge administratif, elle ne contribue que partiellement à limiter l’action des collectivités car, en l’absence de définition législative claire, la jurisprudence a interprété cette notion de manière extensive : l’action envisagée doit simplement **bénéficier directement aux besoins de la population, rester neutre et répondre à un intérêt public**.

En outre, il est normalement **interdit à une collectivité territoriale d’exercer une compétence que la loi a explicitement accordée à une autre autorité publique** : ce principe, dégagé par la jurisprudence, constitue l’autre limitation à l’exercice de la clause générale de compétence.

On ne peut cependant manquer de relever que **cet exercice est parfois mis en œuvre avec l’accord, voire à la demande, d’autres collectivités et même de l’Etat** : comme l’ont en effet rappelé un grand nombre d’intervenants devant la Mission, l’Etat sollicite régulièrement les collectivités (notamment les régions et très souvent les départements dans le cadre des contrats de projet

¹ Pour les communes : loi du 5 avril 1884 (art. L. 2121-29 du CGCT) ; pour les départements : loi du 10 août 1871, modifiée par le décret du 5 novembre 1926 et la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (art. L. 3211-1 du CGCT) ; pour la région : loi précitée du 2 mars 1982 (art. L. 4221-1 du CGCT).

Etat-région) afin qu'ils participent financièrement à l'exercice de ses propres compétences.

Aujourd'hui, la clause générale de compétence constitue l'un des principaux sujets du débat préalable à la réforme de l'organisation territoriale annoncée par le Président de la République. Trois éléments retiennent plus particulièrement l'attention :

- **la portée réelle de cette clause.** En effet, il n'existe pas de mesure officielle de la part des budgets locaux consacrée à l'exercice de la compétence générale par rapport aux compétences attribuées explicitement par la loi. De nombreuses interventions des membres de la mission ont d'ailleurs mis en exergue les difficultés rencontrées pour évaluer les effets et les coûts supportés par les collectivités territoriales au titre de l'exercice de la compétence générale. Il a en outre été souligné que **cette compétence générale a été une source indéniable de responsabilisation des collectivités territoriales**, qui a permis aux assemblées de répondre aux problèmes rencontrés dans la vie locale avec réactivité et esprit d'initiative ;

- **la compatibilité entre la clause générale de compétence et la spécialisation des compétences attribuées aux différents niveaux de collectivités territoriales.** Il s'agit de déterminer si l'existence de cette clause est susceptible de limiter une intervention législative visant à spécialiser les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales ; en l'état, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet pas de trancher la question ;

- **la possibilité de ne plus accorder l'exercice de cette compétence générale à toutes les collectivités territoriales et d'en réserver le principe aux communes.** Cette problématique suscite des débats passionnés et plusieurs voies peuvent être suivies par le législateur : le maintien du droit en vigueur, la limitation des compétences attribuées aux départements et aux régions en opérant une distinction entre compétences obligatoires et compétences optionnelles, le renforcement des transferts de compétences communales aux intercommunalités.

(3) L'absence de tutelle et la mise en œuvre limitée du chef de filat

Les difficultés provoquées par l'enchevêtrement des compétences et le champ d'application de la clause générale de compétence doivent également être examinés en tenant compte de **l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre** et la **mise en œuvre limitée du « chef de filat »**.

Le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution **interdit à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre**, tout en prévoyant la **possibilité d'instituer une collectivité comme « chef de file »** pour l'exercice d'une compétence : *« 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 »*.

L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre résulte d'une exigence posée précédemment au niveau législatif par les lois de décentralisation de 1982 et 1983¹. : par exemple, une région ne peut, en dehors d'une loi, fixer des règles interdisant aux départements ou aux communes d'intervenir dans un domaine particulier.

La notion de **chef de file** devait permettre d'introduire une **meilleure coopération entre les collectivités**. Le Conseil constitutionnel a toutefois limité la portée de cette notion en estimant que l'article 72 de la Constitution habilitait la loi à désigner une collectivité territoriale pour « organiser » et non pour « déterminer » les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités².

La compétence du chef de file est donc limitée à un **rôle d'impulsion** et n'a au surplus pas été totalement mise en œuvre dans le principal des domaines auquel elle devait s'appliquer : le développement économique. Des représentants des entreprises ont ainsi regretté, lors des Tables rondes organisées par la mission au Sénat le 19 février 2009, l'absence d'un véritable chef de file qui permettrait d'apporter une meilleure lisibilité aux dispositifs d'aide publique proposés par les différentes autorités locales.

(4) Une complexité source d'incompréhension

Au-delà de ces regrets, les inconvénients de l'enchevêtrement des compétences sont souvent invoqués :

- la multiplicité des acteurs publics aurait pour effet la création d'un trop grand nombre de structures, sources d'un **surcoût pour les finances publiques** ;

- l'intervention simultanée de plusieurs collectivités sur un même domaine **ralentirait la conduite des projets et pèserait sur leur efficacité** ;

- une **dilution des responsabilités** résulterait de l'incertitude sur l'identité de la collectivité publique en charge d'une compétence ou d'un projet, les citoyens et les acteurs économiques ne sachant plus qui prend réellement les décisions.

S'agissant des **entreprises**, cette complexité introduirait de surcroît une inégalité entre les grandes sociétés, pourvues d'experts et dotées de l'expérience nécessaire pour démêler l'écheveau institutionnel, et les petites entreprises qui peinent à détecter l'information nécessaire.

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite loi « Defferre »; loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

² CC, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008.

Exemples d'enchevêtrement

• L'exemple des compétences exercées par les collectivités territoriales dans le domaine de l'action sociale permet d'illustrer de façon significative les effets contestables de leur enchevêtrement, alors même que la loi du 13 août 2004 a confié au département un rôle de coordination de l'action sociale.

La gestion des politiques sociales est particulièrement complexe puisqu'elle fait intervenir à la fois l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale, cette dernière intervenant à la fois comme partenaire financier (dans le domaine médico-social) mais aussi comme administration de guichet pour le compte des collectivités (rôle des caisses d'allocations familiales dans l'instruction des demandes de revenus de solidarité active).

Les difficultés engendrées par cet enchevêtrement de compétences sont pointées par de nombreux rapports relatifs à l'évolution de la décentralisation, comme le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) consacré aux politiques sociales décentralisées¹.

L'Igas souligne, à juste titre, que si la répartition des compétences en la matière s'efforce de concilier les avantages de la décentralisation (proximité des usagers, capacités d'initiative, adaptation des organisations à des contextes locaux) **et ceux liés à l'existence des politiques nationales** (égalité de traitement, financement reposant sur la solidarité nationale), cela se traduit par un **double, voire un triple financement des établissements sociaux et médico-sociaux** et un **enchevêtrement des compétences nuisant à la lisibilité de l'action publique et à une définition claire des responsabilités des acteurs concernés**².

La multiplication des intervenants, à l'exemple de ce qui se déroule dans le champ du **handicap**, nécessite, en outre, de dégager des moyens d'action supplémentaires pour assurer la coordination des interventions et le suivi des dossiers. Cet écueil a été mis en exergue par le rapport Attali qui a affirmé que *« l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales elles-mêmes, et entre celles-ci et l'Etat, crée des surcoûts et des difficultés pour nombre de prestations sociales »*³.

¹ « Les politiques sociales décentralisées » - Rapport annuel 2007-2008 de l'Inspection générale des affaires sociales - La Documentation française - Novembre 2008.

² Les collectivités territoriales interviennent dans tous les domaines des politiques sociales et cela s'est traduit par la croissance de la part leurs dépenses sociales. Au sein des 526 milliards d'euros consacrés à la protection sociale, 26,5 milliards d'euros sont à leur charge. Leur part dans le financement de la protection sociale s'est fortement accrue entre 2000 et 2006, passant de 2,8 % à 5,1 % de la dépense totale.

³ Rapport de la commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali - 2008.

UN EXEMPLE : LES INTERVENANTS DANS LE CHAMP DU HANDICAP

Le président du conseil général arrête le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, il organise le fonctionnement de la structure GIP MDPH, met en place les commissions ouvrant le droit aux aides légales ou extralégales.

Le représentant de l'Etat dans le département intervient dans l'élaboration du schéma départemental et détient l'autorité tarifaire sur les crédits médico-sociaux.

Le représentant de l'Etat dans la région établit le PRIAC, outil de programmation pour tous les services relevant de la compétence exclusive ou partagée de l'Etat.

Les organismes de sécurité sociale interviennent dans le suivi des établissements relevant du budget de l'assurance maladie tandis que la CNSA intervient directement pour fixer *in fine* les enveloppes départementales et régionales limitatives et en assurer le suivi.

Si ce constat ne remet pas en cause la capacité d'action des collectivités territoriales en matière sociale, il invite cependant à une clarification du rôle de chacun des acteurs, comme le souligne le rapport de notre collègue Alain Lambert : « *L'application de la loi Handicap, les charges croissantes sur la dépendance, le chantier du revenu de solidarité active et du regroupement des minima sociaux méritent une grande réorganisation des compétences, pour structurer des politiques publiques à l'étroit dans le cadre institutionnel posé par les lois Defferre. Les départements ont fait leur preuve et resteront le pivot de cette politique. Encore faut-il organiser leur coordination avec les autres personnes* »¹.

• **Mais les débats de la mission ont également permis d'aborder la situation d'autres secteurs de l'action publique au sein desquels une clarification de la répartition des compétences entre collectivités territoriale s'avérerait nécessaire.** C'est le cas par exemple du développement économique, de l'aide aux entreprises ou du secteur du tourisme. L'organisation territoriale du tourisme, pour n'évoquer que cet exemple, est en effet elle aussi très complexe, justifiant particulièrement en la matière l'image du « millefeuille ».

Ainsi, outre l'Etat qui est chargé de la **définition de la politique nationale du tourisme**, chaque niveau de collectivités territoriales exerce des compétences dans ce domaine.

Les **régions** définissent le **schéma régional du développement touristique** mais également les conditions de mise en œuvre des objectifs ainsi déterminés et leur financement. Elles coordonnent l'action touristique avec les départements, dans le cadre et sous l'égide des comités régionaux du tourisme (CRT).

Les **départements** définissent les actions qu'ils entendent mener en matière de tourisme et de loisirs au sein d'un **schéma d'aménagement touristique départemental**. Ils assurent la promotion touristique de leur territoire et des communes de leur ressort, et

¹ « Les relations entre l'État et les collectivités territoriales » - Rapport du groupe de travail présidé par M Alain Lambert - Novembre 2007.

établissent un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées. Par ailleurs, les comités départementaux du tourisme (CDT), créé à l'initiative des conseils généraux, ont été reconnus par la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

Si les **communes** ne disposent pas spécifiquement de compétences touristiques, elles interviennent dans ce secteur par l'intermédiaire de leurs offices du tourisme (il en existe près de 4 000 en France) qui sont chargés de la promotion de la commune, de l'accueil et de l'information des touristes ainsi que la coordination des actions avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Le **développement de l'intercommunalité** a renforcé le sentiment de complexification car la compétence touristique ne relève pas des compétences obligatoires des EPCI. Reste que la création d'offices intercommunaux, accompagnée le cas échéant de la disparition des offices du tourisme municipaux préexistants, a néanmoins été autorisée au titre de la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

Ce rapide panorama met en exergue l'enchevêtrement de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et souligne la nécessité de clarifier le rôle et les compétences de chacun des acteurs locaux tant au niveau de la définition de la planification stratégique et des aménagements qui en découlent que pour favoriser une meilleure lisibilité de l'offre à destination des usagers.

4. La question des financements multiples

La pratique des **financements multiples**, dits aussi **financements croisés** ou **cofinancements**, consiste à faire appel à plusieurs personnes publiques pour financer un investissement. Les cofinanceurs d'un investissement peuvent être nombreux : tous les niveaux administratifs – **communes, intercommunalités, départements, régions, Etat et Union européenne** – sont susceptibles de participer et plusieurs intervenants d'une même strate peuvent participer conjointement.

a) Une responsabilité partagée

Le recours fréquent aux financements multiples procède directement de la pratique des relations entre les collectivités publiques. Il résulte autant des besoins des collectivités territoriales que de ceux de l'Etat et des exigences de l'Union européenne.

(1) La responsabilité des collectivités territoriales

Certaines collectivités territoriales sont fréquemment appelées à avoir recours aux financements multiples du fait de la faiblesse de leurs ressources financières, qui ne leur permettent pas de financer seules les investissements publics les plus lourds. Ce constat est particulièrement vrai pour les « petites » collectivités territoriales, notamment les petites communes, qui sont bénéficiaires de la majorité des opérations de cofinancement, du fait de leur moindre surface financière.

Mais le **besoin de ressources financières** supplémentaires n'est pas seul responsable du recours aux cofinancements : ceux-ci résultent également de **l'imbrication entre les territoires et les compétences des collectivités territoriales**. Les régions, départements et communes, du fait de leur clause générale de compétence, sont fondés à intervenir, sur leur territoire, au-delà des seules compétences obligatoires qui leur ont été attribuées par la loi. Or, dans des domaines tels que l'aménagement du territoire ou le développement économique, le fait que chaque strate de collectivité territoriale soit fondée à intervenir sur son territoire implique nécessairement, du fait même de la superposition de ces territoires, des interventions croisées, qui peuvent être conjointes mais aussi concurrentes. L'article L. 110 du code de l'urbanisme illustre cet enchevêtrement de compétences en disposant que *« le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences »*.

(2) Le rôle de l'Etat et de l'Union européenne

Si les collectivités territoriales sont à l'origine de nombreuses opérations d'investissement en financements croisés, **l'Etat appelle de plus en plus souvent celles-ci à participer au financement d'investissements qui font pourtant partie de son propre champ de compétences**. A titre d'exemple, pour la réalisation de la LGV-Est et de la LGV Rhin-Rhône, l'Etat a fait appel aux régions, aux départements et même aux agglomérations, et il compte également sur leurs participations pour financer les futures lignes à grande vitesse (LGV).

Les contrats de plan – aujourd'hui les contrats de projet –, conclus de manière privilégiée entre l'Etat et les régions, institutionnalisent les cofinancements en prévoyant la réalisation d'investissements ainsi que l'engagement de chaque personne publique à apporter un financement régulier pour la réalisation du contrat. Outre les régions, ces contrats de plan et de projet prévoient fréquemment la participation financière d'autres personnes publiques : départements, communes ou établissements publics.

L'Union européenne a également favorisé le développement des cofinancements. En effet, le mode d'intervention privilégié des programmes communautaires, notamment dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER), consiste à n'accorder une aide que dans la mesure où il existe conjointement un effort national, qu'il provienne de l'Etat ou des collectivités territoriales (selon le principe d'additionnalité). Il en résulte une généralisation des cofinancements et une tendance croissante au recours direct, par les collectivités territoriales, aux financements européens, indépendamment de l'engagement de l'Etat.

Il apparaît donc que **l'extension de la pratique des cofinancements** n'est pas uniquement imputable aux collectivités territoriales, mais à **l'ensemble des acteurs publics**. Elle est d'ailleurs favorisée par le fait que tous les intervenants publics souhaitent, aux yeux des citoyens, être associés aux investissements réalisés en faveur du développement local.

b) Une pratique indispensable, malgré ses défauts

(1) Les inconvénients des cofinancements

La pratique des financements multiples fait actuellement l'objet de critiques récurrentes.

Ces critiques portent essentiellement sur trois points :

- d'une part, **les financements multiples posent un problème de lisibilité de l'action publique pour les citoyens.** Ceux-ci ne parviennent plus à identifier clairement quelle collectivité territoriale est responsable de quel aménagement et de quelle politique. Il en résulte ainsi une incapacité à juger tant l'efficacité de l'action publique que le lien entre les contributions fiscales demandées par chaque échelon de collectivité publique et les réalisations qui en découlent ;

- d'autre part, ils présentent des **inconvénients pour la mise en œuvre même des opérations d'investissement.** En effet, plus les cofinancements sont nombreux, plus les dossiers de financement sont complexes à élaborer. Comme l'a indiqué **M. Jacques Péliissard, président de l'Association des maires de France (AMF)**, lors de son audition devant la mission, le 3 décembre 2008, les financements croisés impliquent, notamment pour les communes, des doubles, voire triples instructions de dossiers, nécessaires pour rechercher des financements du département, de la région, de l'Etat ou de l'Union européenne. Ces recherches de financement peuvent entraîner des **retards dans la réalisation** des investissements par rapport à ceux qui ne résultent que d'une unique collectivité maître d'ouvrage et financeur. En outre, il suffit qu'une des parties à l'opération cofinancée soit défaillante pour affecter l'ensemble de l'opération, à moins que les autres parties ne prennent la responsabilité de récupérer la charge financière qu'elle assumait ;

- enfin, ces opérations peuvent **soulever des problèmes au sein des relations entre les différentes parties qui participent au cofinancement.** Les cofinancements portent notamment en eux le risque d'une hiérarchisation entre les strates de collectivités territoriales et de conflits entre les acteurs publics, les différents financeurs n'ayant pas nécessairement les mêmes exigences et n'intervenant pas selon les mêmes logiques. Le risque est réel qu'à terme, **la recherche de cofinancements et le souci de conciliation entre les objectifs des divers intervenants prennent le pas sur la mise en œuvre d'une action publique cohérente sur le long terme.** Toutefois certains observateurs, à l'instar de Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'AMF, considèrent que cette pratique ne pose pas de réels problèmes d'efficacité ou de lisibilité de l'action publique et assure au contraire une bonne expertise des dossiers.

(2) Une pratique qui s'avère toutefois indispensable

En effet, malgré ces défauts, force est de constater que **la pratique des cofinancements est essentiellement l'expression financière d'une coopération entre les acteurs publics**. Elle s'oppose ainsi à des initiatives séparées de chaque niveau de collectivité sur un même territoire qui, sur le fondement de la clause générale de compétence de chacune d'elles peuvent conduire à des actions ayant le même sujet (équipements de loisirs par exemple). Elle contribue de ce fait à **atténuer les effets négatifs de l'enchevêtrement des compétences des différents acteurs publics**.

Par ailleurs, comme l'a signalé notre collègue **M. Jean-Pierre Chevènement**, lors de son audition devant la mission le 14 janvier 2009, la pratique des cofinancements **permet la réalisation de projets qui n'auraient pu voir le jour si la participation conjointe de plusieurs personnes publiques avait été impossible**. Du fait d'une surface financière insuffisante, une petite commune ne peut recourir intégralement à l'emprunt pour financer l'ensemble des équipements qu'elle prend à sa charge. De ce point de vue, dans un certain nombre de domaines, **les cofinancements sont indispensables à l'action publique, notamment des collectivités territoriales**.

B. LES RÉSISTANCES DE L'ÉTAT JACOBIN

1. Une volonté incertaine de l'Etat de tirer toutes les conséquences de la décentralisation

a) Un modèle toujours uniforme

Le système français d'administration territoriale est le fruit de plus de deux siècles d'histoire moins marqués par la décentralisation que par une **organisation territoriale déconcentrée**. Ce poids de l'histoire explique sans doute que le **droit à expérimentation locale**, susceptible de mettre fin à l'uniformité organisationnelle, n'ait été reconnu que si récemment par la Constitution et qu'il n'ait jusqu'ici guère été utilisé en pratique.

● Les trois niveaux de collectivités territoriales résultent de la volonté du pouvoir révolutionnaire de mettre fin, de manière radicale, à l'organisation administrative et politique de l'Ancien régime caractérisée tant par la diversité des modèles locaux que par la puissance de l'aristocratie provinciale, et d'unifier la Nation en divisant de manière rationnelle et uniforme le territoire pour l'administrer et le contrôler dans une logique centralisatrice. Ainsi, l'article premier du titre II de la Constitution de 1791 proclame que « *le Royaume est un et indivisible* ».

C'est dans cette optique que furent créés **83 départements** par les lois des 26 février et 4 mars 1790, selon un découpage cohérent du territoire national obéissant à un critère matériel : tous les points du département

devaient être accessibles depuis le chef-lieu en moins d'une journée de cheval. **Chaque département, pierre angulaire de l'organisation territoriale, est organisé sur le même modèle** : un préfet, émanation et représentant direct du pouvoir central, doté de larges et puissantes prérogatives, un Conseil de Préfecture (ancêtre du tribunal administratif) et un Conseil général, chargé d'administrer les affaires locales sous le contrôle étroit du préfet.

La première évolution importante de cette organisation n'intervient que sous la III^e République, quatre-vingt ans plus tard, avec la loi du 10 août 1871 qui **reconnaît au département le statut juridique de collectivité territoriale** et crée la **commission départementale de décentralisation**. Ses élus exercent un pouvoir délibératif renforcé, conseillent le préfet, contrôlent l'application des décisions du conseil général entre deux sessions et répartissent les fonds départementaux. Toutefois, le préfet demeure l'organe exécutif du département et le modèle unique d'organisation la règle.

Cette uniformité prévaut également pour la **commune**, division administrative créée par le décret de la Convention nationale du 10 brumaire an II (31 octobre 1793). Si diverses lois ont progressivement assis sa légitimité et développé son organisation institutionnelle au XIX^e siècle (loi de 1831 qui pose le principe de l'élection du conseil municipal ; loi de 1837 reconnaissant sa capacité légale ; loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, qui institue notamment le suffrage universel direct pour l'élection du conseil municipal), la commune n'a ensuite guère connu de changements de statut durant près d'un siècle.

Dernière entité territoriale créée, la **région** a longtemps répondu aux mêmes exigences d'uniformité du pouvoir central, depuis sa création en 1956. C'est toutefois le seul échelon territorial qui permet de nuancer légèrement ce constat général d'uniformité¹ : les régions et territoires d'outre-mer ont toujours connu des statuts particuliers, aux règles dérogatoires plus ou moins prononcées, et la Corse bénéficie également d'aménagements statutaires visant à prendre en compte ses spécificités territoriales.

Il faut attendre 1982 et l'« Acte I » de la décentralisation pour que la France **réforme en profondeur son organisation territoriale et élargisse les compétences de chaque échelon**. Le département et la région se voient alors dotés d'un véritable pouvoir de décision afin d'exercer des compétences propres. Comme le souligne le Professeur Gérard Marcou², il serait inexact d'affirmer pour autant que la décentralisation n'existait pas avant cette date : elle était simplement largement insuffisante, et surtout mal coordonnée avec l'organisation déconcentrée de l'Etat. C'est du reste ce que notait notre collègue Michel Mercier dans son rapport d'information sur la

¹ *Au-delà des spécificités propres à certaines législations applicables dans les deux départements d'Alsace et en Moselle, en raison de leur héritage historique particulier.*

² « Le bilan en demi-teinte de l'Acte II » - Gérard Marcou - RFDA - 2008 - p.295.

décentralisation¹, en constatant une « *organisation (de l'Etat) pas encore adaptée à la décentralisation* » (...) et une « *déconcentration toujours en chantier* ».

• Mais la conséquence essentielle, et somme toute logique, de l'Acte I de la décentralisation a été de reconnaître, « à l'usage », que **la diversité des territoires ne pouvait durablement s'accommoder d'un carcan uniforme enserrant les règles de leur gestion**. C'est pourquoi tant la **réforme constitutionnelle du 28 mars 2003**, suivie par trois lois organiques relatives au référendum local (1^{er} août 2003), à l'expérimentation des collectivités territoriales (2 août 2003) et à l'autonomie financière des collectivités territoriales (29 juillet 2004), que la **loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** visent à prendre en compte la diversité territoriale du droit et des institutions, notamment en admettant le principe de l'expérimentation, par nature dérogatoire au cadre général. Dans cette optique, le nouvel article 37-1 de la Constitution affirme que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* » tandis que, de manière complémentaire, l'article 72 est enrichi de l'alinéa suivant : « *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 le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Il s'agit bien d'une **possibilité**, et non d'un droit, permettant à une ou plusieurs collectivités territoriales d'être autorisées à déroger localement à des dispositions de portée nationale.

En outre, cette **faculté n'est accordée que pour un temps limité**. En effet, l'expérimentation ne peut en aucun cas conduire à la pérennisation d'un droit particulier limité à une collectivité territoriale : elle doit nécessairement déboucher sur la généralisation du dispositif expérimental à toutes les collectivités, ou à son abandon. Ainsi que le souligne M. Gérard Marcou dans son article précité : « *la dérogation à l'unité de la loi ne peut être que temporaire* ». Dès lors, **le principe même de l'uniformité de chacune des catégories n'est donc pas remis en cause dans son essence et il demeure la logique dans laquelle s'inscrit jusqu'à présent l'histoire de la décentralisation « à la française »**.

• Pour autant, et malgré cette avancée conceptuelle reconnue par la Constitution depuis 2003, la **situation actuelle se caractérise toujours par une totale homogénéité, tant aux échelons décentralisés qu'au niveau déconcentré**. Ainsi, dans son rapport sur la modernisation territoriale de

¹ *Rapport d'information n° 447 (1999-2000) fait par M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales - Sénat.*

l'Etat¹, M. Gilbert Santel observait que « *le principe d'adaptation est un de ceux qui caractérisent le service public. Pourtant, la conception administrative dominante est encore celle de l'uniformité : au nom du principe d'égalité, l'administration territoriale de l'Etat devrait être uniforme de Lille à Mende et de Brest à Grenoble. C'est confondre la nécessaire égalité du service rendu au public, avec l'égalité des moyens, en l'occurrence de l'organisation* ».

C'est aussi le constat auquel est parvenu le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), dont les décisions du 11 juin 2008 relatives à l'organisation territoriale de l'Etat font suite à une analyse mettant en exergue le principe d'uniformité qui a accompagné la mise en place de la décentralisation, et qui s'inscrit dans une architecture historique « *calée sur les départements* ».

Reste que la nécessaire recherche d'une meilleure adaptation des structures déconcentrées de l'Etat à la réalité de l'exercice des responsabilités territoriales ne peut aller au-delà des limites fixées par l'organisation même des collectivités territoriales.

b) Des finances locales dépendantes et inadaptées

(1) Un cadre budgétaire et comptable modernisé et exemplaire

Les finances des collectivités territoriales et de leurs groupements obéissent à des règles strictes et rigoureuses, sous plusieurs aspects différentes de celles de l'Etat.

Une nomenclature comptable récemment modernisée

L'ensemble des comptabilités locales a été réformé depuis une quinzaine d'années pour être compatible avec le plan comptable général. A priori technique, cette réforme a été fondamentale pour de nombreuses collectivités : la mise en place de la nomenclature M14 pour le secteur communal, et dans une moindre mesure de la M52 pour les départements et de la M71 pour les régions, a obligé les élus et les techniciens territoriaux à s'impliquer dans la création de procédures et d'habitudes qui irriguent l'ensemble des politiques locales.

Les collectivités disposent en effet d'**une comptabilité patrimoniale, avec un bilan des actifs et du passif**, et appliquent le principe des droits constatés. Ces nomenclatures régissent l'inscription de l'ensemble des dépenses et des recettes et mettent en œuvre des principes de précaution proches de ceux de la comptabilité privée.

Par exemple, elles organisent des obligations en termes de **dotations aux amortissements et aux provisions** : les collectivités doivent inscrire de telles dotations dans leurs comptes, dans des cas définis par la nomenclature,

¹ « La modernisation de l'administration territoriale de l'Etat » - Rapport de M. Gilbert Santel - Octobre 1998.

par exemple pour amortir leurs immobilisations ou provisionner un risque. Ces dotations sont des mouvements comptables et ne représentent pas de décaissements pour les collectivités, mais elles assurent d'une part **un autofinancement minimum légal** et d'autre part une **transparence financière** beaucoup plus grande que celle de l'Etat. La nomenclature oblige aussi à rattacher les charges et produits à l'exercice qui les a générés, sans pouvoir les reporter l'année suivante, ce qui renforce également la transparence et la prudence des comptes.

Au total, l'adoption de normes comptables homogènes et proches des normes privées donne le socle d'**une gestion publique locale efficace** et assure **la transparence financière au service de la démocratie locale**. Elle impose également de respecter un minimum de règles prudentielles.

- **Des règles prudentielles**

Les finances locales respectent les principes fondamentaux de la comptabilité publique : l'annualité, l'universalité et l'unité.

Ces principes trouvent parfois des limites dans leur application : par exemple, le développement du hors-bilan dans les années 80 a pu entraîner certaines collectivités dans des déséquilibres financiers majeurs. *A contrario*, le secteur local a développé depuis longtemps la pluriannualité budgétaire : alors que l'Etat commence seulement à mettre en place une programmation pluriannuelle¹ de ses finances, les collectivités locales – du moins les plus grandes d'entre elles – et leurs groupements ont pris l'habitude de la gestion et de la prévision en autorisation de programme / crédits de paiement (AP/CP), principalement pour mieux gérer leurs investissements. Cette gestion en AP/CP permet aux collectivités d'établir des scénarios d'anticipation financière et d'élaborer une vision prospective des politiques locales.

- En outre, les collectivités territoriales obéissent à des **principes complémentaires plus spécifiques**. Il s'agit tout d'abord de **la sincérité budgétaire** : cette exigence de sincérité est ancienne pour les collectivités alors qu'elle n'a été explicitement imposée à l'Etat que par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cette sincérité est consubstantielle à un autre principe propre aux collectivités, le **principe d'équilibre** : les comptes des collectivités territoriales doivent être équilibrés à la fois **globalement** et **section par section**. Les budgets locaux séparent en effet très nettement les dépenses et recettes de fonctionnement et celles d'investissement. Chacune de ces deux catégories doit être équilibrée, ce qui empêche totalement le financement de charges courantes par de la dette. Ainsi, **le recours à l'emprunt ne peut servir qu'au financement de nouveaux investissements**, une règle supplémentaire voulant en effet que le remboursement de la dette ancienne soit

¹ *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 n° 2009-135 du 9 février 2009.*

assuré par des recettes propres de la collectivité (autofinancement et ressources propres d'investissement).

Ces principes de sincérité, d'équilibre et de minimum d'autofinancement se sont révélés extrêmement prudents pour les collectivités : il s'agit d'un ensemble vertueux qui lie ensemble niveau de la fiscalité, niveau des charges courantes, niveau des investissements et niveau de l'endettement.

• Par ailleurs, **ces principes sont effectifs car leur application est publique et transparente.**

Le principe de la **séparation entre l'ordonnateur et le comptable**, principe de base de l'ensemble des finances publiques, est relativement particulier pour les collectivités territoriales puisque, si elles ordonnent les dépenses, c'est l'Etat qui les paye effectivement. L'Etat applique le même principe, mais ce n'est pas une institution extérieure à lui-même qui joue le rôle du payeur. Cette séparation réelle assure un **principe du contradictoire et de contrôle** beaucoup plus fort pour les collectivités que pour l'Etat : les mêmes comptes sont tenus par deux institutions différentes et indépendantes l'une de l'autre, une confrontation des résultats a lieu annuellement au moment de l'adoption du compte administratif, qui doit être identique au compte de gestion du payeur.

Les comptes des collectivités sont de plus **publics** ; ils sont votés en séance publique et doivent être présentés selon des formes imposées, qui assurent la transparence. De **nombreuses annexes informatives** sont imposées par la législation : **des ratios financiers prédéfinis et homogènes sont ainsi publiés**, de même que l'état de la dette, la liste des subventions aux associations ou les engagements hors-bilan.

Au-delà, ces comptes sont **contrôlés** par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité, puis par les **chambres régionales des comptes.**

• Enfin, la nomenclature comptable oblige les grandes collectivités à présenter leurs **comptes par nature et par fonction**, c'est-à-dire que le citoyen peut savoir à la fois le montant de l'ensemble des charges de personnel ou celui des dépenses d'équipement de la collectivité, mais aussi parallèlement, connaître le montant des dépenses consacrées, par exemple, à l'aide sociale, à l'éducation ou aux transports.

En conclusion, **les budgets des collectivités locales et de leurs groupements sont contraints par des règles externes prudentielles fortes**, qui ont de fait limité très nettement les dérives, sans pour autant parvenir à les empêcher totalement.

(2) Une situation financière saine

L'existence de contraintes comptables et d'équilibre réel et sincère par section explique peut-être partiellement la relative **bonne santé financière des collectivités** : en effet, l'augmentation des charges courantes doit

nécessairement et immédiatement être financée par des recettes de fonctionnement ou par la diminution de l'autofinancement, une telle diminution pesant toutefois presque automatiquement sur les dépenses d'investissement, car l'autofinancement doit être suffisant pour pouvoir rembourser les emprunts anciens et financer une partie des nouveaux investissements.

La boucle est complète en prenant en compte l'endettement : les intérêts de la dette sont inscrits en dépenses de fonctionnement, le capital de la dette (remboursement ou nouveaux emprunts) l'étant en investissement. Dès qu'un nouvel emprunt est contracté – dans la mesure où celui-ci a une structure classique –, les frais financiers augmentent et pèsent sur la section de fonctionnement et sur l'autofinancement.

Au total, pour leurs financements, **les collectivités sont donc contraintes par les normes comptables et budgétaires de faire un arbitrage impôts / endettement.**

Situation financière des collectivités territoriales en 2007

(en milliards d'euros)

| | Communes et groupements | Départements | Régions |
|--|-------------------------|--------------|---------|
| Charges de gestion | 128,1 | 44,3 | 13,5 |
| Intérêts de la dette | 4,2 | 0,8 | 0,5 |
| Dépenses réelles de fonctionnement | 132,3 | 45,1 | 14,0 |
| Recettes réelles de fonctionnement | 161,3 | 54,3 | 19,6 |
| Epargne brute (autofinancement) | 29,0 | 9,2 | 5,6 |
| Dépenses réelles d'investissement (hors dette) | 56,7 | 14,2 | 9,3 |
| Remboursement de dette | 11,2 | 2,5 | 1,8 |
| Recettes propres d'investissement | 20,5 | 3,2 | 2,0 |
| Nouveaux emprunts | 17,5 | 3,9 | 3,4 |

Source : rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales

La différence entre l'ensemble des recettes et des dépenses de l'année fait varier le fonds de roulement, c'est-à-dire le solde des excédents / déficits reportés des années précédentes.

Ce tableau montre clairement que **la situation financière du secteur public local est bonne en termes de soldes d'équilibre et de solvabilité :**

- l'**autofinancement** dégagé par les communes s'élève à 18 % des recettes réelles de fonctionnement en 2007, c'est-à-dire que, sur cent euros de recettes réelles de fonctionnement, elles en dégagent 18 pour rembourser le capital de la dette et investir. Cet autofinancement est de 17 % pour les départements, et de 28 % pour les régions ;

- l'**encours total de dette** représente 65 % des recettes réelles de fonctionnement pour les communes en 2007, 40 % pour les départements et 65 % pour les régions. Pour mémoire, ce rapport est égal à 254 % pour l'Etat ;

- le **ratio encours dette / épargne brute** mesure la durée nécessaire pour rembourser toute la dette de la collectivité avec tout l'autofinancement : pour les communes, il faudrait 3,6 ans, pour les départements 2,4 ans et pour les régions 2,3 ans.

Naturellement, cette situation financière globalement saine du point de vue prudentiel ne doit pas masquer **les grandes disparités entre collectivités** : les différences dans le tissu fiscal et dans le niveau de vie des habitants peuvent être importantes et ont des conséquences immédiates dans les équilibres financiers de la collectivité.

Pour mémoire, on peut noter que, de son côté, **l'Etat n'opère pas véritablement de distinction entre fonctionnement et investissement et que son taux d'épargne brut, s'il existait, serait négatif.**

Par ailleurs, au point de vue macro-économique national, les collectivités territoriales se caractérisent :

- par un poids croissant dans les finances publiques, mais qui reste limité à 19 % des dépenses publiques en France en 2007 ;

- par une dette faible au regard de leur poids budgétaire (11 % de la dette publique totale) ;

- par une prépondérance dans l'ensemble des investissements publics civils réalisés en France (73 % des investissements totaux).

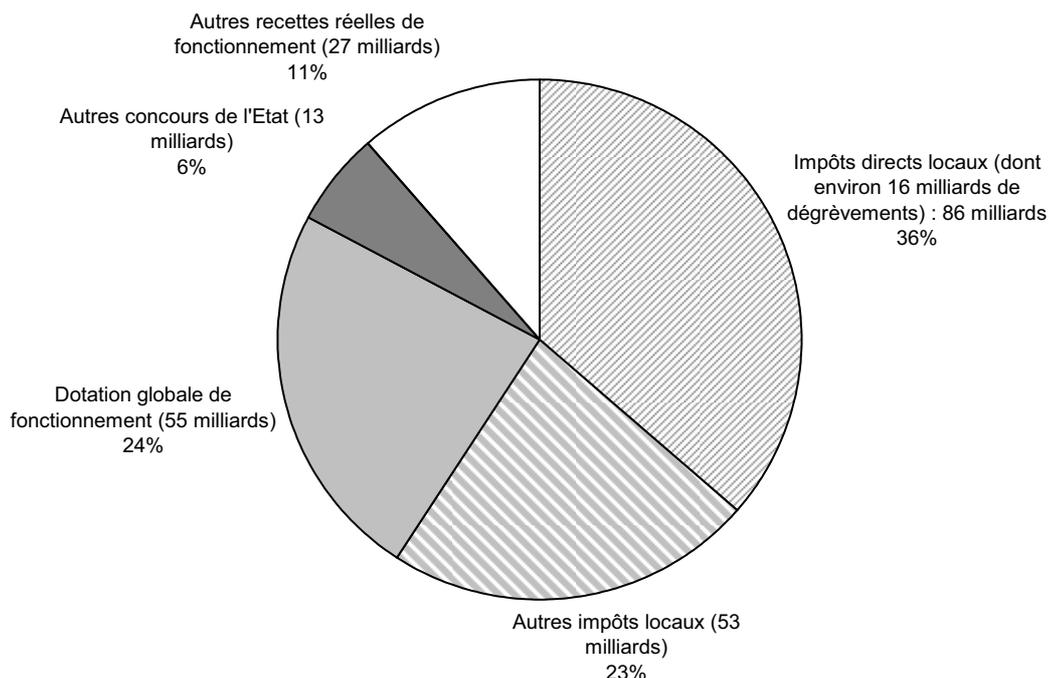
| en 2007 | Etat et administrations centrales | Sécurité sociale | Administrations locales (collectivités et autres établissements locaux) | Total | Part du secteur local dans le secteur public |
|---|-----------------------------------|------------------|---|---------|--|
| Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB) | 15,7 % | 21,9 % | 5,7 % | 43,3 % | 13 % |
| Dépenses (en milliards d'euros) | 447 | 460 | 212 | 1 119* | 19 % |
| Part des intérêts de la dette dans les dépenses | 10,4 % | 0,4 % | 2,1 % | - | - |
| Formation brute de capital fixe (investissement) en milliards d'euros | 10,3 | 6,3 | 45,1 | 61,7 | 73 % |
| Dette publique (en milliards d'euros) | 1 027,4 | 46,4 | 135,7 | 1 209,5 | 11 % |
| Encours de dette / recettes totales (en 2007) | 254 % | 10 % | 66 % | - | - |
| Besoin de financement (déficit au sens de Maastricht, en milliards d'euros) | 41,8 | 1,6 | 7,2 | 50,6 | 14 % |

* sans consolidation au sein des secteurs
Source : Insee – comptes nationaux

(3) Des ressources inadaptées et largement dépendantes de décisions externes

L'ensemble des recettes des collectivités territoriales et de leurs groupements, sans consolidation, s'élève à 261 milliards d'euros en 2007, dont 90 % en recettes réelles de fonctionnement.

Recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements (2007)



Source : rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales

L'analyse de ces recettes est symptomatique de la **complexité** du système financier local :

- les produits votés par les collectivités et leurs groupements au titre des quatre taxes directes locales en 2007 s'élèvent à 61 milliards d'euros en 2007, dont 14 milliards pour la taxe d'habitation, 20 milliards pour les taxes foncières et 27 milliards pour la taxe professionnelle ;

- ces produits votés dans le cadre des budgets des collectivités comprennent les **dégrèvements**, qui font l'objet **d'une prise en charge partielle ou totale par l'Etat de la contribution que doit normalement payer le contribuable**. Ces dégrèvements sont estimés à 17 milliards d'euros pour 2009 ;

- les autres impôts directs locaux comprennent de « véritables » impôts locaux, sur lesquels les collectivités ont une réelle marge de décision (taxe d'enlèvement des ordures ménagères : presque 5 milliards d'euros en 2007), et la fiscalité transférée par l'Etat en compensation de transferts de compétences (droits de mutation pour plus de 7 milliards en 2007, taxe

intérieure sur les produits pétroliers pour presque 9 milliards, cartes grises pour presque 2 milliards et taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour environ 3 milliards d'euros). Pour cette fiscalité transférée, la marge de décision de la collectivité est souvent réduite, voire inexistante, tant en termes d'assiette que de taux.

Au final, on assiste à **une grande confusion entre contribuable local, contribuable national, décideur local et décideur national.**

L'Etat présente annuellement ce qu'il appelle son « *effort financier auprès des collectivités territoriales* » : pour 2009, il s'agit de 56,5 milliards d'euros de « concours », de 18,9 milliards de dégrèvements et autres crédits budgétaires et de 21,4 milliards de fiscalité transférée. L'Etat considère donc comme un « effort » des **crédits qui ont été décidés pour compenser soit des transferts de charges, soit des exonérations ou dégrèvements fiscaux dont la décision échappe aux collectivités.** Par exemple, la réforme de 2004 a fondu, au sein de la dotation globale de fonctionnement, des compensations fiscales anciennes.

Cette imbrication des financements crée des ambiguïtés réciproques entre l'Etat et les collectivités territoriales : le premier subit, dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint, l'augmentation exogène des versements aux collectivités, les secondes voient diminuer au fil des réformes l'assiette des impositions sur lesquelles elles peuvent s'appuyer pour développer leurs politiques et équilibrer leurs budgets.

En ce qui concerne les **dotations de l'Etat** aux collectivités locales, les séries statistiques longues ne permettent pas d'apprécier leur évolution ou leur structure, car elles ont subi de multiples réformes. Celles-ci ont toujours **figé les situations acquises** tout en essayant de dégager des marges de manœuvre – par construction, de plus en plus étroites – pour en assurer une répartition plus juste. Ainsi, les dotations ont été **largement forfaitisées et répondent de moins en moins à des critères objectifs territoriaux.**

En conclusion, **le système des finances locales est à bout de souffle** et mécontente tout le monde : l'Etat, qui participe de plus en plus aux budgets locaux via la transformation de fiscalité en dotations, et les collectivités territoriales, qui perdent de l'autonomie et de la capacité à financer leurs projets et qui sont contraintes d'augmenter l'imposition sur une assiette de plus en plus étroite.

c) Un pouvoir normatif largement centralisé

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales étant limité par le champ de leurs compétences, lui-même strictement défini par la loi, le pouvoir normatif demeure aujourd'hui encore largement centralisé, malgré quelques évolutions récentes.

• La question de l'attribution aux collectivités d'un pouvoir réglementaire fait débat depuis 1982. Le Conseil d'Etat, dans son rapport

public de 1993 « *Décentralisation et ordre juridique* », a retenu que les compétences réglementaires confiées aux autorités locales s'exerçaient dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par la loi et par les règlements étatiques la mettant en application. Il s'agit bien d'exercer des compétences réglementaires spéciales et non pas d'un pouvoir général permettant d'assurer la mise en œuvre de toute loi intervenant dans le domaine des intérêts de la localité.

La réforme constitutionnelle de 2003 est venue consacrer cet état du droit en affirmant, à 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* » et que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Reste que, indépendamment des voies contentieuses, la production normative des collectivités territoriales demeure soumise au contrôle de légalité du préfet. Trouvant également son fondement juridique dans la Constitution, ce contrôle exprime en lui-même, à bien des égards, les limites toujours prégnantes de la décentralisation.

- Ce pouvoir normatif exercé par l'Etat sur les collectivités s'exerce également par le biais des normes techniques. En tant que maîtres d'ouvrage, employeurs, acheteurs ou investisseurs, ou encore prestataires de services auprès de leurs administrés, les collectivités territoriales sont soumises aux normes techniques réglementaires sans possibilité ni de participer à leur élaboration, ni de les contester.

En outre, l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « *seules peuvent être opposées aux communes, départements et régions : (...) 2° les prescriptions et procédures techniques prévues par une loi ou un décret pris en application d'une loi et spécialement applicables aux communes, départements et régions. Ces prescriptions et procédures sont réunies dans un code élaboré à cet effet* ». Or, ce code n'étant toujours pas paru, les collectivités connaissent des difficultés face à la complexification croissante de la normalisation et l'insuffisance des moyens financiers alloués.

En la matière, cependant, une inflexion significative est venue par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007 n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 qui a créé la *Commission consultative d'évaluation des normes* (CCEN). Installée le 25 septembre 2008, cette structure est une émanation du Comité des finances locales (CFL) de vingt-deux membres : quinze représentants des élus¹ et sept de l'Etat. Elle est obligatoirement consultée, préalablement à leur adoption, sur l'impact financier des mesures réglementaires et des règles de normalisation professionnelle créant ou modifiant les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements, et est chargée d'émettre un avis sur les propositions de textes

¹ Un député et un sénateur, deux présidents de conseil régional, quatre présidents de conseil général, cinq maires et deux présidents d'EPCI.

communautaires ayant un impact technique et financier sur ces mêmes structures (article L. 1211-4-2 du CGCT).

Si cette commission ne peut que susciter l'approbation dans son principe, on ne peut manquer toutefois de s'interroger sur son efficacité, à la fois au plan matériel, au regard du nombre des dossiers qu'elle sera susceptible d'examiner, et au plan pratique puisqu'elle n'interviendra non pas en amont, sur l'opportunité même de la réforme normative, mais simplement à son stade ultime d'achèvement.

2. Quelle articulation entre la décentralisation et l'organisation territoriale de l'Etat ?

Près de trois décennies après l'acte de naissance de la décentralisation française, le débat sur la place de l'Etat dans cette nouvelle configuration n'est toujours pas clos, celui-ci n'ayant pas engagé cette réflexion. En 2000, le rapport d'information de notre collègue Michel Mercier dénonçait déjà cette inadaptation de l'organisation de l'Etat à la décentralisation¹. La réforme aujourd'hui entamée des services déconcentrés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) relève sans doute plus des impératifs budgétaires que d'une articulation réfléchie avec l'organisation territoriale de la « République décentralisée ».

Faut-il chercher là l'origine du malaise suscité par la place actuelle de l'Etat, qui provoque contradictoirement tout à la fois un sentiment d'abandon chez de nombreux élus locaux et une omniprésence dénoncée par beaucoup ?

a) Les abandons

Nombre d'exécutifs de territoires ruraux s'estiment « lâchés » par l'Etat. Ce sentiment est nourri par un ensemble de facteurs d'importance inégale et d'origines diverses.

- Il s'agit tout d'abord, dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, de la **suppression progressive de « l'ingénierie concurrentielle »** qu'ils assuraient jusqu'ici dans le cadre de leur mission d'appui technique aux collectivités territoriales, décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008.

Ce désengagement de l'Etat, qui continuera toutefois d'assurer des prestations d'assistance technique au bénéfice de petites communes et intercommunalités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, est mal perçu par les communes rurales qui craignent, en devant recourir au privé, une augmentation des coûts d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre peu supportable.

Le retard pris par la publication du décret d'application de l'ordonnance du 8 novembre 2005 relative aux monuments historiques et aux

¹ Rapport d'information n° 447 Sénat précité.

espaces protégés alimente la crainte d'un retrait supplémentaire. Il est destiné à préciser les modalités d'assistance gratuite à la maîtrise d'ouvrage des services de l'Etat au bénéfice des propriétaires les plus modestes, et notamment des petites communes ne disposant pas de moyens financiers suffisants. En effet, désormais, l'Etat n'assure plus normalement la maîtrise d'ouvrage de travaux pour la restauration de monuments historiques.

La RGPP en cours, avec ses regroupements de services et ses réductions d'effectifs, nourrit également la peur d'une raréfaction des implantations territoriales de l'Etat.

- Ainsi, la **réforme de la carte du réseau des sous-préfectures** annoncée par le gouvernement constitue une profonde source de l'inquiétude manifestée par de nombreux élus ; pourtant l'exécutif, par la voix, notamment, de la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a garanti le maintien des sous-préfectures « *dans les zones fragiles du territoire : espaces ruraux, zones de montagne, bassins connaissant des difficultés particulières* ». Mais le jumelage de sous-préfectures – déjà expérimenté à Blaye et Libourne - ou l'ouverture de 115 postes de sous-préfets à la nomination d'un conseiller d'administration signifient pour certaines collectivités l'affaiblissement de la présence de l'Etat, ainsi que de sa permanence, et le désintérêt voire l'abandon de certains territoires ; la fonction de conseil aux collectivités locales leur semble également menacée alors même que, par suite de la centralisation du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales en préfecture, le représentant de l'Etat dans l'arrondissement se voit confirmé dans ce rôle.

- Un autre motif d'inquiétude réside dans le **maintien d'un maillage suffisant des services publics dans les zones rurales**.

Les élus locaux appellent ainsi l'Etat à assurer l'effectivité de la *Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural*, signée le 23 juin 2006 par l'Etat, l'Association des maires de France et différents opérateurs dont La Poste et la SNCF. Ce document prévoit, notamment, une concertation préalable à toute modification de l'offre de service, assurée par le préfet. Or, celle-ci apparaît très imparfaitement respectée : notre ancien collègue Bernard Murat dénonçait ainsi en 2007 les conditions brutales de fermeture d'un trafic de fret en gare de Brive-la-Gaillarde¹.

Par ailleurs, même si ce service public ne relève plus de l'Etat, la présence territoriale de La Poste n'en est pas moins emblématique des attentes du monde rural. Sa qualité est évaluée non seulement au regard de la fermeture de bureaux mais encore de l'évolution des horaires d'ouverture, dont la réduction d'amplitude est perçue comme une diminution du service. Les élus qui craignent à terme la dégradation de la qualité du service se plaignent

¹ Voir question orale n° 00805 - JO Sénat du 25 octobre 2007 - p. 1899.

également d'un manque de concertation et d'information dans la réorganisation de son réseau.

- En outre, la **réforme des cartes judiciaire, militaire et hospitalière** entraînant la fermeture de tribunaux, de casernes et d'hôpitaux, amplifie ce sentiment d'une désertification de certains territoires au détriment d'un maillage dense qui favorise la proximité et la vitalité des zones concernées, dont l'attractivité pour attirer de nouvelles populations ou des entreprises repose en partie sur l'offre de services.

- Le **recours aux nouvelles technologies**, souvent présentées comme le substitut à la disparition de certains guichets, n'est évidemment pas la panacée : en effet, s'il commande indéniablement la remise en cause de certaines procédures par la simplification et la rapidité qu'il présente, il n'est pas encore universellement intégré par l'ensemble des collectivités territoriales et, surtout, il ne saurait, en toutes occasions, remplacer la qualité du contact personnel.

b) Les doublons

S'il se dégage de certains domaines, l'Etat reste paradoxalement très présent dans nombre de secteurs décentralisés, soit qu'il y ait conservé quelques compétences, soit que les administrations déconcentrées antérieurement compétentes aient conservé tout ou partie de leurs effectifs.

Cette contradiction illustre l'absence de réflexion qui aurait dû être menée parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation, sur les conséquences en résultant pour l'Etat et la redéfinition de son rôle.

- Dans le premier cas, celui de **l'intervention concurrente de l'Etat et des collectivités territoriales**, la décentralisation n'a pas été menée jusqu'à son terme puisque l'Etat conserve des compétences résiduelles dans les domaines non régaliens, pour des motifs de solidarité, parce que l'enjeu est considéré comme relevant du niveau national ou pour répondre à une attente de la population.

Les politiques sociales illustrent à merveille cet inachèvement, source de complexité, d'illisibilité et de surcoûts financiers. Le dernier rapport annuel de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) analyse la mise en œuvre des politiques sociales décentralisées¹. Il relève l'intervention continue de l'Etat dans le champ des compétences transférées à plusieurs niveaux : l'édiction du cadre législatif, la conduite de dispositifs voisins, voire similaires, de ceux gérés par les collectivités locales, la mise en place, sous sa responsabilité, de nouveaux dispositifs « *au cœur même des politiques décentralisées, en général pour répondre à la demande sociale* ». A cet égard, le fonds d'insertion professionnelle des jeunes, créé par la loi de finances pour 2005, « concurrent » du fonds départemental d'aide aux jeunes, en constitue

¹ Voir rapport annuel 2007-2008 de l'Inspection générale des affaires sociales - La Documentation française.

un exemple. De même, l'Etat intervient ainsi directement pour autoriser l'ouverture d'établissements médico-sociaux, fixer leur tarification et les contrôler.

Si elles sont à l'origine de risques d'incohérence et de contradiction, cette multiplicité et cette superposition des actions contribuent également à brouiller les responsabilités.

- Dans la seconde hypothèse, celle d'un **transfert global de la compétence**, plus d'un quart de siècle après les premières lois de décentralisation, les administrations étatiques – au niveau central comme au niveau local – n'ont pas été repensées à cette nouvelle aune, ce qui aboutit au maintien de services « doublons », souvent dénoncé au cours des auditions auxquelles votre mission a procédé.

Certes, certains de ces agents d'Etat assurent une mission utile de conseil aux petites collectivités locales dans le domaine considéré, mais des élus éprouvent également le sentiment que les contrôles exercés par ces administrations se sont renforcés et se font plus tatillons. C'est ainsi le cas de contrôles excessifs exercés sur les maisons départementales des personnes handicapées qui entraînent, pour les collectivités intéressées, une perte d'efficacité dans leur action. Les élus regrettent le manque de confiance ainsi marqué à l'égard des collectivités territoriales. Le rapport d'information du député Alain Gest sur l'application de la loi du 13 août 2004¹ notait que, du point de vue de certaines directions d'administration centrale, les agents de l'Etat déchargés de diverses compétences du fait de leur transfert aux collectivités territoriales devaient alors se consacrer, dans le même périmètre, à des missions nouvelles de contrat et de conseil aux collectivités.

Cet état d'esprit illustre la résistance de l'Etat jacobin, sa difficulté à abandonner sa primauté et l'insuffisante diffusion, à ce jour, de l'esprit de la décentralisation, alors même que notre Constitution proclame que la République française est décentralisée.

C. UNE ABSENCE DE « MODÈLE EUROPÉEN » UNIQUE MAIS DES PRATIQUES ET DES PRINCIPES COMMUNS

L'administration locale en Europe est marquée par une très grande diversité des structures qui est, elle-même, le fruit d'évolutions historiques et de traditions étatiques. Lors de son audition par la mission, M. John Loughlin, professeur à l'université de Cardiff et à l'IEP d'Aix-en-Provence, a rappelé qu'il existait en réalité **trois types d'Etats en Europe** : les Etats unitaires (France, Suède, Irlande, Portugal et Pays-Bas), les Etats fédéraux (Allemagne, Belgique...) et les Etats hybrides (Royaume-Uni, Espagne voire Italie). Il a

¹ Voir « Décentralisation : nouvelle étape, nouvel état d'esprit » - Rapport d'information n° 3199 (XII^e législature) fait par M. Alain Gest au nom de la commission des lois - Assemblée nationale.

également indiqué que **quatre grandes traditions étatiques** influençaient l'organisation locale : la tradition napoléonienne (France, Italie, Espagne, Grèce, Europe centrale et de l'Est) fondée sur la centralisation, l'uniformité et la symétrie ; la tradition germanique (Allemagne, Autriche, Pays-Bas) qui reconnaît à côté d'un Etat puissant des corps intermédiaires ; la tradition anglo-saxonne, qui ne reconnaît pas la notion d'Etat comme personne morale ; et la tradition scandinave, qui emprunte au modèle français le principe d'uniformité mais l'applique dans un cadre plus décentralisé.

Cette grande diversité, si elle rend inopérante la recherche d'un éventuel modèle unique d'administration locale, n'exclut pas, bien au contraire, le recensement des pratiques communes et l'observation d'évolutions similaires vers davantage de décentralisation et de responsabilités locales. A cet égard, cinq **constats principaux** peuvent être tirés¹ de l'enquête demandée dans douze pays européens : concernant les niveaux d'administration locale, une **majorité de pays a un modèle à deux niveaux** (Autriche, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse) et une **minorité un modèle à trois niveaux** (Allemagne, Espagne, Italie, Pologne) ; dans chacun de ces pays, les collectivités territoriales disposent de **larges compétences** réparties selon le **principe de subsidiarité** et il n'existe **pas de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre**² ; **l'intercommunalité est largement répandue** même si, le plus souvent, il s'agit de mécanismes souples et non institutionnalisés ; de même, si les **financements croisés sont fréquents**, ils sont laissés à l'appréciation des collectivités et ne sont pas réglementés ; la plupart des pays européens ont engagé des réformes de leur carte administrative locale avec le souci de **réduire le nombre des communes** et, dans certains cas, de **promouvoir l'échelon régional** ; cependant, devant le **manque de succès des démarches volontaristes**, ils ont dû en règle générale soit renoncer à leur projet devant l'hostilité des populations ou des élus, soit recourir à des « lois autoritaires » ; en outre, une tendance largement partagée tient à **l'émergence du fait métropolitain**, qui se caractérise dans les pays fédéraux par la reconnaissance à la capitale d'un statut d'état fédéré et, dans les Etats unitaires ou « mixtes », par l'établissement d'un statut de ville métropole qui mêle les compétences communales, intercommunales et départementales.

1. Les grandes tendances de l'organisation locale en Europe

Parmi les douze pays européens étudiés, si la **taille du pays apparaît comme un élément explicatif** (les grands pays comme l'Allemagne, l'Italie et

¹ Les rapporteurs tiennent à remercier les services du Quai d'Orsay ainsi que la DGTPE du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, qui ont bien voulu réunir, à la demande de la mission, des éléments sur une douzaine de pays européens, lesquels sont présentés dans ce chapitre et en annexe, sous forme de tableaux synoptiques recensant, notamment, les compétences et les moyens dont dispose chaque niveau de collectivité.

² Sauf en Allemagne, mais il s'agit alors d'une tutelle des Länder - qui sont des états fédérés - sur les arrondissements.

l'Espagne privilégiant trois niveaux, à l'instar de la France), il apparaît également que plusieurs pays ont entrepris de réunir leurs « départements » pour constituer des régions, avec des résultats toutefois variables (succès de l'expérimentation suédoise, échec des projets hongrois et polonais).

a) Les pays à organisation locale à deux niveaux

Sur les douze pays plus particulièrement étudiés, huit fonctionnent avec une organisation à deux niveaux, même si l'exemple britannique est sans doute difficilement « classable ».

L'Autriche a ainsi adopté une organisation territoriale constituée de neuf Länder et 2 356 communes (*Gemeinden*). Il s'agit d'une organisation « symétrique » puisque chaque niveau de collectivité a le même type d'organisation et le même régime juridique.

En Hongrie, les 3 174 communes constituent la clé de voûte du système d'administration locale, leur population moyenne est de 3 200 habitants. Les 19 départements bénéficient d'une légitimité historique forte mais leur rôle est aujourd'hui limité principalement à la gestion des établissements sociaux et de santé.

Le premier des deux niveaux d'administration locale de l'Irlande est composé de 34 zones recouvrant : 29 « *County Councils* » et 5 « *City Councils* » (Dublin, Cork, Galway, Limerick et Waterford). Un second niveau est composé, au sein des Comtés, de 80 « *Town authorities* ». Par ailleurs, les collectivités territoriales n'ont que des compétences d'attribution.

Les Pays-Bas connaissent aussi deux niveaux de collectivités locales : les Provinces, au nombre de douze, et les communes, au nombre de 441 depuis le 1^{er} janvier 2009.

Au Portugal, la création de véritables régions a échoué suite au rejet du référendum de 1998. Le paysage local demeure donc composé de 18 districts, inspirés des départements français, et des municipalités et paroisses.

Le Royaume-Uni connaît une organisation particulièrement diverse. L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord possèdent tous une assemblée régionale (dénommée « *Parlement* » en Écosse) et, au niveau local des conseils locaux (« *Unitaries authorities* » ou « *District Councils* » au Pays de Galles). En Angleterre, la situation est plus complexe : le pays, qui ne possède pas d'assemblée régionale, est divisé en neuf préfectures de région (« *Government Office Regions* »), lesquelles sont elles-mêmes divisées soit en « *Unitaries Authorities* », qui ne connaissent qu'un seul niveau d'administration, soit en « *County Councils* » eux-mêmes encore divisés en « *District Councils* ». Les subdivisions des « *District Councils* » (« *parishes* » et « *town councils* ») gèrent les affaires locales mineures et ont un rôle consultatif en matière de planification. La région de Londres bénéficie par ailleurs d'un statut particulier.

En Suède, les deux niveaux de collectivités territoriales sont les 21 comtés (*län*) et les 290 communes (*kommuner*) et la population moyenne d'un comté/région est de 456 000 habitants et celle d'une commune de 32 000 habitants. Ces deux niveaux ne sont pas subordonnés et disposent de compétences différentes, certaines obligatoires, d'autres facultatives. A titre expérimental, deux « régions », Skåne (région de Malmö) et Västra Götaland (région de Göteborg) ont été créées en 1997-1998 en regroupant plusieurs comtés avec, à leur tête, un Conseil régional disposant jusqu'en 2010 d'une délégation de compétence de l'Etat accrue par rapport aux Conseils de comté, notamment dans le domaine du développement économique.

La Suisse, enfin, est constituée de 2 636 communes et de 26 cantons. Dans un pays qui recourt beaucoup aux procédures de démocratie directe, les fusions de communes requièrent l'adhésion des populations. L'intensification des fusions observée ces dernières années montre que ce processus est compris et accepté par la population helvétique.

b) Les pays à organisation locale à trois niveaux

Les quatre pays qui ayant retenu une organisation à trois niveaux sont aussi parmi les plus grands de l'Union européenne. Par ailleurs, pour trois d'entre eux, il s'agit aussi d'Etats fédéraux ou autonomistes, dans lesquels le niveau régional possède des compétences « étatiques ».

En Allemagne, les 16 *Länder*, dont la population moyenne avoisine les 5 millions d'habitants, ne sont pas des collectivités territoriales au sens juridique du terme puisque l'Etat est une fédération qui émane des *Länder* et non l'inverse : les *Länder* ont donc toutes les compétences qui ne sont pas explicitement attribuées à la fédération, telles que la défense et la politique étrangère par exemple. Il convient à cet égard de noter que les *Länder* ont en particulier la compétence exclusive de la définition de l'organisation des collectivités locales. Le deuxième niveau d'administration locale est constitué par les 323 arrondissements (*Landkreise*) qui ont un statut hybride entre la collectivité locale, le groupement de communes et l'échelon déconcentré du *Land*. Enfin, il existe en Allemagne 14 000 communes dont la population est en moyenne de 6 700 habitants.

Connaissant trois niveaux de collectivités territoriales, l'Espagne compte 8 111 communes, 50 provinces et 17 communautés autonomes. Les provinces ont pour particularité d'apporter une assistance technique aux communes de moins de 5.000 habitants et de participer au financement des projets « supra-communaux ».

En Italie, la Constitution prévoit que la République est constituée de communes, de provinces, de villes métropoles, de régions et de l'Etat. Il existe ainsi 8 101 communes, dont la population moyenne est de 7 250 habitants, 110 provinces et 20 régions (dont 5 possèdent un statut spécial), lesquelles possèdent un pouvoir législatif dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à l'Etat. Alors que les régions bénéficient d'une clause

de compétence générale, l'Etat bénéficie de compétences exclusives et partagées et les provinces, les communes et les villes métropoles, de compétences d'attribution.

La Pologne connaît un système local à trois niveaux composé de 2 478 communes, 379 districts (*powiats*) et 16 régions (*voïvodies*). Chaque échelon est doté de compétences propres et de compétences déléguées qui lui sont attribuées par la loi.

2. Une tendance à la collaboration entre collectivités

a) Un recours aux intercommunalités largement répandu

La plupart des pays européens connaissent des formes d'intercommunalité. C'est le cas de l'Allemagne, avec les syndicats de communes, les collectivités administratives et les communautés de communes. Les arrondissements constituent également à leur manière une forme d'intercommunalité dans la mesure où ils dépendent financièrement de leurs communes membres. En Autriche, la Constitution reconnaît aux communes le droit de se grouper en syndicats intercommunaux pour l'accomplissement de certaines tâches relevant de leur domaine d'action propre.

Les mécanismes de coopération entre collectivités sont également largement répandus en Espagne, entre l'Etat et les communautés autonomes, entre les communautés autonomes et les entités locales et, enfin, entre les entités locales elles-mêmes. Elles prennent alors la forme de « *consortium* » pour réunir les différents types de collectivités tandis que les communes peuvent constituer des syndicats de communes (« *mancomunidad* »).

Pour encourager la coopération intercommunale, la Hongrie a créé 170 microrégions, qui sont des communautés de communes à vocation multiple, organisées en général autour d'une ville dont les limites sont fixées par l'Etat. Elles exercent de nombreuses compétences parmi lesquelles l'éducation, les services sociaux et de santé et l'aménagement du territoire.

L'Italie connaît également plusieurs types d'intercommunalités, les communes montagnardes, les communautés insulaires ou d'archipel et les unions de communes.

En Irlande, il n'existe pas d'intercommunalités organisées en structures officielles, mais des formes de coopération informelles ont été mises en œuvre au travers de comités conjoints de coordination ou de concertation. Ces comités ont été officialisés par le *Local Government Act* de 2001 et peuvent recevoir des délégations de pouvoirs des collectivités.

Enfin, le Portugal compte deux types d'intercommunalités, les communautés intercommunales et les aires métropolitaines.

b) Des financements croisés peu réglementés

Tout comme les intercommunalités, les financements croisés semblent assez répandus en Europe et surtout assez peu réglementés.

Ils font ainsi partie intégrante du système territorial allemand du fait du nombre important de compétences partagées et concurrentes.

En Italie, aucune réglementation ne limite le nombre d'intervenants ni ne fixe un seuil minimum à la charge de l'initiateur du projet. De même, aux Pays-Bas, l'Etat laisse les communes libres de s'organiser et n'a pas mis en place de réglementation spécifique.

En Pologne, compte tenu de l'insuffisance des ressources financières des communes rurales en particulier, les districts et les régions sont obligés de cofinancer les projets d'investissements.

Au Royaume-Uni, il ne semble pas y avoir de dispositions particulières concernant les financements croisés et leur usage paraît limité, notamment au financement du traitement des déchets. En revanche, les collectivités territoriales suédoises y recourent pour régler les dépenses d'informatique, les dépenses d'environnement ainsi que pour financer des projets de construction.

En Autriche, il n'existe pas de dispositions particulières interdisant ces financements mais ils ne semblent pas répandus. De même, les collectivités territoriales hongroises ne paraissent pas y recourir. En Irlande, les projets importants sont directement conduits par l'Etat ou ses agences, ce qui rend le recours aux financements croisés sans objet.

3. Une difficulté à mener des réformes sur la base du volontariat

Une des principales « leçons » de cette étude comparative tient à la fois à la **préoccupation commune qui semble exister en Europe de réorganiser la carte territoriale** et à la **difficulté de conduire ces réformes sur un mode volontariste**. Ce constat a amené une majorité de pays à engager des réformes dites « autoritaires » en recourant à des lois, quitte à faire précéder leur adoption de longues phases de concertation. *A contrario* et à l'exception de la Suisse, les pays qui ont renoncé aux lois autoritaires ont soit échoué à réformer, soit renoncé.

En Allemagne, la grande réforme des collectivités territoriales a eu lieu dans les années 1970 pour les anciens *Länder* et a fait passer le nombre des communes de 24 282 en 1968 à 8 513 en 2004, tandis que le nombre d'arrondissements était presque divisé par deux. Après la Réunification, un mouvement similaire a été engagé à l'Est, où le nombre des communes a baissé en moyenne de 35 %. A chaque fois, les fusions de collectivités territoriales ont été effectuées de manière autoritaire, sans l'assentiment nécessaire des communes concernées.

En Autriche, le nombre des communes a été réduit de 4 000 à 2 356 dans les années 1970. Une réduction supplémentaire apparaît peu probable compte tenu du fait que toute modification d'une loi ayant valeur de « loi constitutionnelle » doit être votée à la majorité des deux tiers au *Nationalrat* et nécessite un large consensus politique.

En Hongrie, a été établi un projet de réforme de la carte administrative locale qui prévoit la mise en place d'instances régionales avec des représentants élus, un renforcement de la compétence des intercommunalités, le remplacement des villes à statut départemental par des métropoles et la réforme du statut de la capitale. Mais le projet de loi organique, qui nécessite une majorité qualifiée des deux tiers des membres du Parlement, est bloqué depuis juillet 2006 pour des raisons politiques : en effet, l'opposition conteste notamment la suppression des départements qu'il propose.

Le regroupement communal est régulièrement pratiqué aux Pays-Bas depuis 1961, avec une accélération durant les années 1970 et 1990, afin de réduire le nombre de communes. A la fin des années 1990, la coalition gouvernementale s'étant fixé pour objectif de réaliser des communes d'un minimum de 25 000 habitants, leur nombre est ainsi passé de 467 en 1995 à 443 en 2008 et 441 aujourd'hui. Dans la pratique, en dépit des précautions apportées à l'exercice, c'est la méthode autoritaire qui a prévalu dans la majorité des cas.

La Pologne a engagé au printemps 2008 une réforme générale de l'administration publique qui vise notamment à clarifier les compétences entre les différents niveaux pour éviter les conflits. Le texte de loi est encore en discussion à l'heure actuelle.

Le nombre des communes en Suède a connu un pic dans les années 1930 avec 2 532 municipalités. Il a été ramené à 949 après la réforme de 1952 puis à 278 après la deuxième vague de fusions mise en œuvre dans les années 1969-1974. Après la partition de quelques municipalités, le nombre des communes s'établit aujourd'hui à 290. Le nombre des comtés a, pour sa part, été ramené de 25 à 21. Le mouvement de concentration du nombre des communes s'est dans un premier temps fait sur des bases volontaires puis, à compter de la fin des années 1960, sur des bases « autoritaires ». Les deux réformes ont, en effet, été précédées d'un important processus consultatif avec la création à chaque fois d'une commission *ad hoc*. Cependant, devant le peu de succès des rapprochements volontaires, le Parlement a voté en 1969 une loi rendant obligatoire des fusions de communes avant le 1^{er} janvier 1974.

Le cas de l'Italie constitue à sa façon un contre-exemple puisque aucune réforme ayant pour objet de simplifier la carte administrative n'y a été conduite et qu'au contraire, depuis 1970, le nombre des provinces n'a cessé d'augmenter. Même si le débat sur la suppression des provinces et des communautés montagnardes revient fréquemment, aucune mesure concrète n'est entreprise pour lui donner un caractère effectif, ce qui illustre peut-être la

difficulté à réformer la carte administrative sans recourir à des procédures « autoritaires ».

Enfin, la situation du Portugal est également originale puisque ce pays a organisé en 1998 un référendum sur la création de huit régions qui a échoué. Ceci illustre, à nouveau, la difficulté de susciter l'adhésion sur ce type de questions et la nécessité, pour la représentation nationale, de prendre ses responsabilités quand elle le juge nécessaire.

4. Une émergence progressive des grandes métropoles

Une tendance plus positive tient enfin à l'émergence du fait métropolitain, qui reçoit dans chaque pays étudié une traduction spécifique, visant à reconnaître aux métropoles et encore davantage à la capitale les moyens de subvenir à ses charges particulières.

Les grandes métropoles sont une réalité ancienne en Allemagne. Trois d'entre elles (Berlin, Hambourg et Brême) bénéficient ainsi depuis longtemps d'un statut particulier de ville Etat (*Stadtstaaten*) qui leur permet de cumuler les compétences des trois niveaux d'administration locale (*Land*, arrondissement et commune). Elles envoient donc des représentants au *Bundesrat* et le maire est *de facto* ministre président. Par ailleurs, il existe 116 villes qui cumulent les compétences des communes et des arrondissements, ces métropoles (*kreisfreie Städte*) ayant une population moyenne de 185 000 habitants.

En Autriche, 15 villes « à statut propre » sont habilitées à assumer les compétences de l'administration de district tandis que Vienne dispose d'un statut particulier puisqu'elle est à la fois une ville dotée d'un statut propre et un *Land*.

La Hongrie a également favorisé l'émergence de villes à statut départemental au début des années 1990, qui bénéficient d'un budget important. Par ailleurs, la capitale Budapest connaît un statut particulier semblable à celui des départements.

La Constitution italienne reconnaît le statut de ville métropole à neuf entités (Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome, Turin et Venise) tandis que les régions ayant un statut spécial l'ont reconnu à six autres (Cagliari, Catane, Messine, Palerme, Sassari et Trieste). Ces villes métropoles n'ont cependant pas encore été créées dans les faits. Elles sont amenées à exercer les compétences des provinces et les compétences « supra-communales », ce qui pose la question du maintien des provinces se superposant aux villes métropoles.

En Pologne, 65 « villes autonomes » cumulent les fonctions de commune et de district. Par ailleurs, la ville de Varsovie bénéficie d'un statut législatif particulier qui réunit les onze communes qui la composent dans un groupement de communes obligatoire. A noter qu'en mai 2008, le Premier ministre Donald Tusk a lancé un projet portant création de 12 aires

métropolitaines visant à donner plus d'autonomie aux communes dans la gestion des agglomérations, mais ce projet a été retiré de l'agenda législatif face aux réticences des élus locaux.

Le statut du Grand Londres¹ est probablement le plus avancé de ceux des grandes métropoles. Mis en place en 1999 par le *London Government Act*, il a doté l'agglomération d'un maire, d'une assemblée et de quatre autorités déconcentrées, l'autorité organisatrice des transports (*Transport for London*), l'agence pour le développement économique (*London Development Agency*), l'autorité de police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*) et l'autorité responsable des pompiers (*London Fire and Emergency Authority*). L'autorité du Grand Londres exerce sa compétence sur les transports, le développement économique, l'environnement, la planification, la lutte contre les incendies et la culture.

L'assemblée de Londres est composée de 25 membres élus selon deux modes de scrutin : 70 % sont des conseillers élus des autorités locales et 30 % des représentants de la société civile. Le maire de Londres est élu le même jour que l'assemblée, pour un mandat de quatre ans, avec un système de premier et de deuxième choix sur le bulletin de vote.

En définitive, il apparaît que les métropoles en Europe ont tendance à cumuler les compétences communales, intercommunales et départementales et que leur création a pour conséquence de remettre en cause le niveau « départemental » dans les aires urbaines.

¹ Une présentation complète de ce statut est disponible dans l'ouvrage « Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital » - Rapport n° 262 (2007-2008) fait par M. Philippe Dallier au nom de l'Observatoire de la décentralisation – Sénat.

II. LES ENJEUX DE LA RÉFORME : PERTINENCE TERRITORIALE, EFFICACITÉ ET RÉPONSES AUX ATTENTES CITOYENNES

A. ASSURER LA COHÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE

• *Comme cela a été fréquemment relevé* devant la mission, **la pertinence de notre gouvernance territoriale apparaît comme un élément clé de la compétitivité de notre économie**, mais aussi comme un moyen de **garantir un équilibre et une solidarité entre les différents espaces qui structurent notre territoire.**

En introduction du premier rapport de l'Observatoire des territoires en 2005, M. Christian Estrosi, alors ministre délégué à l'aménagement du territoire, relevait ainsi : *« c'est au niveau territorial, dans les régions, les villes, les espaces ruraux, que se jouent aujourd'hui les équilibres qui seront déterminants pour la compétitivité de l'économie française sur les marchés mondiaux comme pour la cohésion de la société. »*

L'un des objectifs de la décentralisation est d'ailleurs de répondre à ces enjeux en rapprochant des citoyens les lieux de prise de décision, au **niveau permettant le mieux d'assurer la prise en compte des besoins de proximité des habitants et des spécificités des territoires, mais aussi la cohérence de l'action publique.**

A la faveur de la décentralisation, les collectivités territoriales sont ainsi devenues des acteurs publics majeurs, associés aux décisions et aux projets essentiels pour la modernisation et le dynamisme des territoires.

En réalisant près de 20 % de la dépense publique - soit un volume budgétaire de 212 milliards d'euros en 2007, et 176 milliards d'euros hors groupements¹ - et **73 % des investissements publics civils** - soit 45,1 milliards d'euros² en 2007, contre 10,3 milliards pour les administrations centrales - elles apportent un **concours décisif à la croissance de l'économie nationale, au développement local et à l'aménagement de notre pays en infrastructures et équipements clés pour l'attractivité des territoires** (réseaux de transports ou de communications électroniques par exemple). Notons qu'un volet important du récent « Plan de relance » repose ainsi sur l'engagement des collectivités.

Cette action au plus près du terrain a contribué à **renforcer les équilibres entre les territoires et à réduire la « fracture territoriale »**. Tel a été le cas, par exemple, des initiatives prises par les collectivités, souvent en dehors de tout transfert de compétences, pour favoriser le développement

¹ « Les finances des collectivités locales en 2008. Etat des lieux » - Rapport de l'Observatoire des finances locales - 1^{er} juillet 2008.

² Formation brute de capital fixe (FBCF) de l'ensemble des administrations publiques locales.

culturel des territoires. D'une façon plus générale, notre ancien collègue Jean-Pierre Schosteck, rapporteur du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, relevait que « *la décentralisation rend ainsi aux élus la capacité de faire des choix d'investissements qui correspondent aux besoins exprimés par leurs concitoyens. Grâce à cette proximité, loin de creuser les inégalités, elle favorise le rattrapage.* »¹.

• Cependant, notre mission temporaire s'est également faite l'écho d'**interrogations** qui irriguent le débat public : **notre architecture institutionnelle locale, en grande partie héritée de l'histoire, est-elle en phase avec la réalité de notre société et les enjeux de notre temps ? Serait-elle devenue un frein à l'expression de la compétitivité des territoires et à la valorisation des dynamiques locales ? La coexistence de plus de 50 000 décideurs locaux serait-elle un obstacle à la cohérence de l'action publique ?**

Pour M. John Loughlin, entendu par la mission, il existe un décalage entre les évolutions socio-économiques et démographiques de notre pays et son organisation territoriale. Dans le même sens, M. Michel Piron avait affirmé, dans son rapport, que « *la géographie administrative et politique de notre pays ne correspond plus aux données de la vie concrète. La constitution juridique du territoire ne répond plus aux besoins de la population. Des circonscriptions périmées sont maintenues artificiellement. A l'inverse, on prive d'identité juridique des espaces en formation comme celui de la ville.* »²

Lors de leur audition, plusieurs personnalités ont noté, en particulier, **une absence de coïncidence entre les réalités urbaines et l'organisation administrative de nos grandes métropoles** - principaux vecteurs de la croissance économique -, ou encore entre les « bassins de vie » et le périmètre des « territoires de projet » que sont notamment les intercommunalités.

Est également posée, par certains, la **question de la « taille critique »**, c'est-à-dire de l'échelle territoriale jugée pertinente pour assurer la cohérence des politiques menées, tout en étant suffisamment large et diversifiée pour garantir une forme de solidarité et de péréquation. En effet, le **principe de proximité**, au cœur de la décentralisation, doit de plus en plus se concilier avec une **approche structurante du territoire**, pour la réalisation des équipements et la conduite des grands projets préparant l'avenir.

L'**intercommunalité** a apporté une réponse à ce défi en permettant de remédier à la fragmentation des initiatives communales ou à certains comportements de « cavaliers seuls », autour de la définition partagée d'un « intérêt communautaire ». Cette coopération a également permis d'assurer une forme de **péréquation entre les communes** et de mieux répartir, par

¹ Rapport n° 31 (2003-2004) fait par M. Jean-Pierre Schosteck sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales au nom de la commission des lois – Sénat.

² « Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ? » - Rapport d'information n° 2881 (XII^e législature) fait par M. Michel Piron au nom de la commission des lois - Assemblée nationale - février 2006.

exemple, les « charges de centralité » pesant sur les villes-centres, par la mutualisation d'équipements à vocation supra-communale.

Le **débat sur la taille des régions** en apporte une autre illustration. Outre le fait d'accroître la puissance démographique et économique des régions françaises, de renforcer ainsi leur visibilité et leur influence face à l'échelon central et dans la compétition européenne ou mondiale, un éventuel redécoupage de la carte administrative régionale est parfois présenté comme un moyen d'assurer une adéquation avec les « territoires vécus » que sont, notamment, les aires d'influence des grandes métropoles régionales.

La mission a noté, cependant, les fortes réticences que peut soulever une telle perspective : M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, a estimé que la question de la taille des régions était un « faux débat », de nature, selon lui, à esquiver la question du pouvoir réel confié à cet échelon. Pour le moins, la mission relève que **des coopérations interrégionales, synergies ou regroupements sont devenus indispensables dans de nombreux domaines**, par exemple autour de pôles d'enseignement supérieur et de recherche, de pôles de santé, de pôles de compétitivité ou pour la réalisation de grandes infrastructures de transport...

- Enfin, la **prise en compte de la diversité des situations locales** est un autre enjeu fréquemment mis en avant. Pour nombre des personnes auditionnées, le constat de la diversité territoriale, sur lequel vos rapporteurs ont insisté dans la première partie du rapport, invite à sortir d'un modèle uniforme, à faire preuve de **pragmatisme** et de **souplesse**, pour adapter les structures aux spécificités et aux besoins des territoires : le « curseur » peut-il se situer au même endroit, d'un territoire à l'autre, pour traiter efficacement des politiques sociales, de logement, de transports ou de développement économique ? Si le rôle du département en matière de solidarité sociale et territoriale est ainsi prépondérant en milieu rural, il n'en est pas forcément de même dans les zones à forte densité urbaine, où l'agglomération pourrait aussi incarner cette proximité. C'est ce que la mission a pu entendre notamment lors de son déplacement à Lyon.

Ainsi, pour la plupart des personnalités entendues par la mission, ces différents enjeux appellent des impulsions nouvelles, de nature à **donner un second souffle à notre système de gouvernance locale**. Toutefois, ces évolutions ne sauraient méconnaître l'ancrage historique de nos institutions locales, qui a été rappelé dans la première partie du rapport.

B. OFFRIR LE MEILLEUR SERVICE AU MEILLEUR COÛT

1. Vers des services plus performants et plus efficaces

a) Les réussites incontestables de la décentralisation

L'un des objectifs de la décentralisation est de **renforcer l'efficacité de l'action publique tout en maîtrisant le coût**, afin de satisfaire au mieux l'intérêt public local et les attentes des usagers-citoyens-contribuables.

La mission tient à souligner, comme cela lui a été fréquemment signalé, que **les collectivités territoriales ont très positivement répondu à cette ambition** : en s'emparant de leurs prérogatives, elles ont apporté **une contribution concrète, dans de nombreux domaines, à l'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens** ; les initiatives qu'elles ont engagées depuis plus de vingt-cinq ans ont permis d'assurer, au meilleur coût, des services publics de qualité, là où l'Etat avait parfois tardé à agir.

L'action des départements et des régions en faveur des collèges et des lycées est à cet égard significative : depuis le transfert, par les premières lois de décentralisation, du parc immobilier scolaire - souvent dans un état médiocre -, les collectivités ont investi massivement pour répondre aux besoins de rénovation, de mise aux normes de sécurité, d'équipement et de construction d'établissements d'enseignement : en vingt ans, la surface cadastrale a augmenté de près de 28 % pour les surfaces bâties au sol, permettant de répondre à l'accroissement du nombre d'élèves.

On peut aussi penser aux transports ferroviaires de voyageurs, dont le transfert aux régions a sans doute permis le maintien de lignes qui auraient pu être délaissées dans le cadre d'une gestion nationale, tout en améliorant notablement la qualité du service rendu.

D'une façon plus générale, M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales, a reconnu, lors de son audition, que la décentralisation a favorisé l'émergence d'une **gestion locale performante**, la **remise à niveau des services publics locaux** ou encore des **progrès en matière de qualité de vie**.

b) Une exigence renouvelée d'efficience de la dépense locale

• Reste que **les surcoûts et le manque d'efficacité qui seraient liés à la complexité de notre « millefeuille » territorial** sont les principales des critiques adressées à notre système d'administration territoriale.

Dans un rapport sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, M. Pierre Richard relevait ainsi que le *« foisonnement d'instances locales (...) constitue une grande richesse démocratique et autant d'engagements individuels à saluer »*, mais qu'*« il est toutefois légitime de*

s'interroger sur le coût financier de cette structure institutionnelle et sur ses conséquences en termes d'efficacité de l'action publique. »¹

En janvier 2008, la commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, préconisait, pour sa part, la disparition des départements à un horizon de dix ans, estimant que *« la décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement. »*

La mission note, toutefois, que ce « surcoût » éventuel n'a, pour l'heure, fait l'objet d'aucune évaluation précise.

Ainsi, la commission sur la dette publique, présidée par M. Michel Pébereau, déplorait en 2005 l'absence de données consolidées permettant, d'une part, *« de connaître les économies de dépenses de fonctionnement que la décentralisation a permis de réaliser au niveau des services de l'Etat »* et d'apprécier, d'autre part, *« si les compétences transférées depuis vingt ans justifient l'accroissement constant des dépenses de fonctionnement et notamment des effectifs. »²*

C'est pourquoi il peut sembler en grande partie illusoire d'attendre des économies substantielles d'une réforme de notre organisation territoriale, et notamment de la suppression d'un échelon.

Rappelons que l'essentiel des dépenses des collectivités territoriales porte sur l'exercice de leurs compétences propres, les charges de services généraux ne représentant qu'entre 5 et 9 % de leurs budgets.

En outre, les solutions prônant une simplification - parfois radicale - de notre paysage institutionnel local ne vont pas sans susciter de vifs débats ou soulever des appréhensions légitimes. Certaines pourraient conduire, au final, à poser plus de difficultés qu'elles n'en règleraient. Par ailleurs, les économies qu'elles permettraient de réaliser ne sont pas démontrées : selon une étude réalisée à la demande de l'Assemblée des départements de France³, les gains financiers qui résulteraient d'une fusion entre départements et régions seraient peu significatifs à long terme ; une telle fusion pourrait même se traduire par des surcoûts induits à court terme (effets d'alignement structurel notamment).

• Pour autant, comme cela a pu être relevé devant la mission, la réforme de notre organisation territoriale ne pourrait faire l'impasse sur un **objectif de performance**, ne serait-ce que pour *« faire mieux avec les moyens existants »* et redonner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales.

¹ « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », *rapport précité*.

² « Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale » - *Rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie - Décembre 2005.*

³ *Note relative aux enjeux d'une éventuelle fusion Départements-Régions, réalisée par le cabinet KPMG -ABCD et publiée sur le site Les Echos le 6 février 2009.*

Le poids des administrations locales¹ dans la dépense publique le justifie : leur niveau global de dépenses a plus que quadruplé depuis 1982, passant de 48,6 milliards d'euros à 212,2 milliards d'euros en 2007, et leur part dans le produit intérieur brut passant ainsi de 8,5 % à 11,2 % ; en outre, la fonction publique territoriale représente près du tiers des emplois publics.

De plus, la complexité de notre gouvernance territoriale, les redondances et l'enchevêtrement des interventions et des financements qui en résultent, entre les collectivités d'une part et entre celles-ci et l'Etat, d'autre part, apparaissent clairement comme **un facteur de lenteur de la prise de décision publique**. Le **temps et l'énergie perdus dans l'instruction successive des dossiers** par les parties prenantes à un projet, y compris lorsque leur participation est résiduelle, sont, de l'avis de vos rapporteurs et de nombre d'intervenants, sources de **lourdeur** et d'un **manque de réactivité** de la puissance publique.

• Cependant, **d'importants efforts de mutualisation et de rationalisation ont été engagés par les collectivités territoriales**. La réalisation d'**économies d'échelle** a ainsi été **l'un des enjeux du développement de la coopération intercommunale**, qui a montré la **capacité des communes à mutualiser leurs moyens pour améliorer la qualité du service rendu aux citoyens et répondre aux nouveaux besoins**.

Dans le domaine scolaire, par exemple, la mise en place de regroupements pédagogiques intercommunaux a permis de mutualiser l'offre d'enseignement et de proposer aux familles des services périscolaires qui n'auraient pas pu exister, bien souvent, dans le seul cadre communal.

Or, pour certains, **cet enjeu n'a encore été que partiellement atteint**, appelant une poursuite de l'intégration intercommunale.

En 2005, la Cour des comptes relevait ainsi, dans un rapport sur l'intercommunalité, que l'amélioration qualitative et quantitative du service rendu aux usagers sur les territoires concernés s'accompagne en général d'*« une augmentation des coûts qui rend moins perceptibles les économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services au plan communautaire quand celle-ci a vraiment lieu. »*² De même, pour notre collègue Alain Lambert : *« les communes n'ont pas tiré toutes les conséquences de leur engagement. Leurs dépenses continuent d'augmenter alors que celles des EPCI explosent. Ces dernières correspondent (...) d'une part à un effet de rattrapage, dans le domaine de l'environnement surtout (déchets, assainissement) où les contraintes législatives et réglementaires ont augmenté et, d'autre part, à de nouveaux services rendus (développement économique, transports collectifs, équipements culturels et sportifs notamment). La*

¹ Les administrations publiques locales (APUL) regroupent, au sens de l'INSEE, les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale, tels que les établissements publics locaux, des associations financées par les collectivités, les organismes consulaires, les caisses des écoles ou centres communaux d'action sociale, etc.

² « L'intercommunalité en France » - Rapport de la Cour des Comptes - Novembre 2005.

satisfaction des demandes de services des « rurbains » est un élément nouveau qui pèse sur les communes rurales. Mais ces dépenses correspondent aussi à des recrutements de personnels opérés en lieu et place de transferts de personnels communaux, pourtant recommandés et autorisés. »¹

D'après les données publiées par l'Observatoire des finances locales dans son rapport pour 2008, les effectifs des groupements de communes sont passés de 131 088 agents en 2000 à 215 543 en 2006, soit une hausse de 64 %, tandis que ceux des communes augmentaient de 3 %². Rappelons que les intercommunalités assurent un quart de la dépense du secteur communal ; leur part dans les dépenses totales des collectivités est passée de 5 à 15 % de 1993 à 2005, tandis que celle des communes reculait de 57 % à 45 %.

- Enfin, si, comme l'a souligné M. Jean-Bernard Auby lors de son audition, l'action commune est de l'essence de l'action publique locale, **la recherche d'une plus grande articulation entre les différents niveaux de collectivités publiques et la clarification de l'exercice des compétences** restent une préoccupation constante.

Certes, des outils ont été mis en place en ce sens, comme les syndicats mixtes ou les établissements publics de coopération culturelle, créés en 2002 afin d'organiser le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, ou seulement entre ces dernières, pour la gestion d'équipements structurants. Toutefois, le **défaut de coordination territoriale** a été à plusieurs reprises mentionné devant votre mission y compris par ses membres, par exemple dans le domaine de la politique des transports intérieurs : dans certains espaces suprarégionaux voire dans certaines régions, il en résulte des dysfonctionnements préjudiciables aux usagers (hétérogénéité tarifaire, problèmes d'interopérabilité...).

Ainsi, **passer d'une logique de concurrence des initiatives à une logique de complémentarité** reste un enjeu essentiel pour améliorer l'efficacité du service rendu aux usagers et l'efficience de la dépense publique.

2. La satisfaction de nouveaux besoins

La recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique constitue le premier objectif de la décentralisation. La poursuite de cet objectif comporte plusieurs voies : l'action de proximité, l'adaptation des politiques publiques au contexte local ; elle se matérialise également dans la satisfaction de nouveaux besoins exprimés par les administrés.

Ainsi, l'action des collectivités territoriales dans le domaine de l'enseignement illustre parfaitement les effets bénéfiques d'une action de

¹ Rapport précité.

² Les effectifs des communes s'établissent ainsi à 1 106 851 agents au 31 décembre 2006, soit près de 60 % de l'ensemble des effectifs de la fonction publique territoriale.

proximité pour la localisation, la construction et l'entretien des bâtiments scolaires.

Mais les collectivités territoriales jouent également un rôle primordial dans la prise en charge des nouveaux besoins exprimés par les usagers. La satisfaction de ces demandes est d'ailleurs prioritairement assurée par les instances locales, le législateur les considérant comme l'échelon le plus apte à exercer ces compétences, ainsi que le démontre l'examen de la politique d'action sociale. Deux exemples permettent de souligner plus particulièrement cette action : les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et la gestion du revenu de solidarité active (RSA).

- Créées depuis le 1^{er} janvier 2006, les MDPH constituent un pilier essentiel de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

L'évaluation de l'activité des MDPH, réalisée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en octobre 2008, souligne que la création de ces structures a constitué une étape décisive dans la prise en charge des besoins des personnes handicapées à trois niveaux : la constitution d'équipes pluridisciplinaires d'évaluation, le regroupement des services dans des locaux communs et le tissage de partenariats à la fois politiques et techniques.

La CNSA estime que la constitution de ces structures se traduit par « *un changement de regard* » sur la situation et les modalités de prise en charge des personnes handicapées et souligne que la réflexion conduite sur le rôle des MDPH s'est traduite par la recherche d'un fonctionnement optimum de ces structures à partir des attentes exprimées à l'égard d'un service public moderne.

Dès leur deuxième année de fonctionnement, ces structures ont développé des accueils secondaires afin de favoriser l'accès des personnes handicapées sur l'ensemble du département. Ce souci d'accessibilité s'est également concrétisé par des permanences en langue des signes française et l'édiction de documents en braille. **Ces innovations constituent des améliorations évidentes en comparaison du service d'accueil des Cotorep, dans un domaine où les associations de personnes handicapées exprimaient les attentes les plus fortes.**

En contrepoint de cette amélioration du service, il convient de souligner qu'outre les mises à disposition des personnels de l'Etat, les MDPH ont recruté un grand nombre d'agents pour faire face aux missions qui leurs sont confiées et que le nombre d'agents affectés à ces missions a globalement augmenté de 50 % dès les deux premières années d'installation. C'est au sein des équipes pluridisciplinaires chargées d'apprécier la situation des personnes handicapées que la croissance des effectifs a été la plus forte.

La structuration des MDPH a permis l'amélioration du fonctionnement des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Un sentiment d'écrasement devant les tâches à accomplir avait envahi les membres de ces commissions avant 2006, notamment en raison de l'accumulation de dossiers non traités. Les rapports d'activités remis par les départements à la CNSA font apparaître une amélioration notoire de la situation en raison d'une meilleure organisation des travaux de la CDAPH (la majorité des départements organisent des réunions tous les 15 jours) qui permet une meilleure gestion du flux d'instruction des dossiers. Cette évolution favorise une prise en charge individualisée des dossiers.

La mise en œuvre des MDPH s'est accompagnée de la prise en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH) par les collectivités territoriales et le développement d'une politique d'insertion spécifique aux personnes handicapées qui fait l'objet de partenariats locaux au sein des plans départementaux d'insertion des travailleurs handicapés.

Créée le 1er janvier 2006, la PCH est une aide destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées. Elle peut être affectée à la prise en charge des besoins d'aides humaines et techniques, d'aménagements du logement ou du véhicule de la personne handicapée. Cette prestation est attribuée par la CDAPH et versée par les conseils généraux.

Cette compétence en matière d'insertion des personnes handicapées permet de faire le lien avec d'autres actions menées par le département pour développer des politiques solidaires de proximité.

- La loi du 18 décembre 2003, qui a transféré l'intégralité de la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements, a été complétée par la loi du 18 janvier 2005 créant le revenu minimum d'activité. **La loi du 1^{er} décembre 2008 sur le revenu de solidarité active confirme le rôle prépondérant des conseils généraux dans les politiques d'insertion en leur accordant un rôle pivot dans la gestion du RSA.** Leurs présidents seront compétents pour l'ensemble des décisions individuelles (attribution, suspension, radiation) mais surtout, ils auront la charge d'orienter chaque bénéficiaire tenu aux obligations de recherche d'emploi soit vers le Pôle emploi, soit vers une prise en charge sociale préalable à la reprise d'une activité professionnelle. Enfin, le président du conseil général centralise les informations susceptibles de permettre la lutte contre les abus et les fraudes à l'égard des bénéficiaires qui ne respectent pas leur obligation de rejoindre un organisme d'insertion professionnelle.

L'octroi de la gestion du RSA à cette collectivité territoriale constitue une reconnaissance de sa capacité à gérer efficacement une prestation sociale nécessitant un suivi individualisé des dossiers, notamment le volet insertion. Cette prestation s'adresse à environ 3,5 millions de bénéficiaires, auxquels il convient d'ajouter les 1,1 million de bénéficiaires de l'APA et les 50.000 personnes bénéficiant de la PCH, soit 4,6 millions de personnes dont les dossiers font l'objet d'un suivi individuel des conseils généraux.

Ces exemples soulignent l'importance et l'intérêt que les prestations sociales nécessitant le suivi le plus fin et le plus individualisé (personnes handicapées, personnes âgées dépendantes, lutte contre la pauvreté mais aussi aide sociale à l'enfance) soient désormais gérées par les conseils généraux. Ce rôle devrait encore s'accroître dans les années à venir en raison du vieillissement de la population et de la nécessité d'assurer une prise en charge plus importante des personnes en situation de dépendance.

Mais les collectivités territoriales assurent également la prise en charge de nouveaux besoins au-delà des compétences que leur accorde la loi. C'est le cas par exemple en matière de démographie médicale, domaine dans lequel leur action vient palier la défaillance de l'Etat et des partenaires conventionnels (sécurité sociale et syndicats médicaux) chargés d'assurer une répartition homogène de l'offre de soins sur l'ensemble du territoire.

En effet, sous l'effet de la crise de la démographie médicale, certaines zones du territoire souffrent d'un déficit de personnel médical et paramédical. Bien que la santé soit une compétence de l'Etat, les collectivités locales jouent d'ores et déjà un rôle majeur pour favoriser le maintien ou l'installation des médecins sur le territoire depuis que la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a mis de nombreux outils à leur disposition pour développer cette politique, notamment en leur permettant de verser des aides financières aux professionnels de santé (bourses destinées aux étudiants en médecine, aide à l'installation ou au fonctionnement d'un cabinet libéral).

C. AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DE L'ACTION LOCALE ET L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITÉS

Si la complexité de l'organisation territoriale française et l'enchevêtrement des compétences, dont le constat a été dressé précédemment, n'avaient d'impact que sur les administrations elles-mêmes, ils ne porteraient à conséquence qu'en raison des pertes d'efficacité qu'ils sont susceptibles de générer. Mais une autre raison rend encore plus urgent d'apporter une réponse à cette confusion croissante, c'est que l'un des objectifs premiers de la décentralisation se trouve ainsi mis en péril.

La décentralisation vise en effet à placer le citoyen au cœur de l'action publique, de deux manières différentes : en lui permettant de disposer, au niveau le plus proche, de l'ensemble des services dont il peut avoir besoin, et en lui permettant, par l'exercice du vote, comme par sa participation à la démocratie locale, de peser sur les décisions adoptées au sein des collectivités territoriales.

Or, aujourd'hui, en dépit de la remarquable implication des élus locaux et de leurs services administratifs, l'illisibilité de l'organisation locale brouille le lien qui relie les citoyens et les collectivités territoriales.

Les auditions menées par la mission l'ont montré à maintes reprises, et les rapports successifs l'ont souvent dénoncé. Comme le rappelaient récemment MM. Jean-Luc Warsmann, Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, la décentralisation est aujourd'hui devenue inintelligible pour le citoyen : « *le cours [qu'elle a pris], qui, depuis une trentaine d'années tend progressivement à devenir une affaire de spécialistes, n'a pas seulement des conséquences négatives pour les administrations et entreprises françaises ; il éloigne également des réalités politiques locales les citoyens, désarmés face à la complexité des normes applicables et à l'éclatement des responsabilités entre une multitude d'acteurs* »¹.

Il leur importe de lutter contre ce mouvement si contraire à l'attachement que marquent par ailleurs nos concitoyens à leurs communes, leur département et leur région. C'est là un des enjeux majeurs de la réforme qui se dessine.

Il ressort des travaux de la mission que l'illisibilité et la complexité de l'administration locale jouent à deux niveaux.

- C'est tout d'abord **l'accès de l'utilisateur ou de l'administré, particulier comme entreprise, aux services ou aux prestations proposés par les collectivités territoriales**, qui est ainsi rendu plus difficile. La question qui se pose en la matière est moins celle de l'attributaire réel de la compétence concernée que celle de **l'existence ou non pour le citoyen d'un interlocuteur unique et référent, clairement identifié**, qui soit en mesure de l'informer correctement sur l'ensemble des services auxquels il peut avoir accès et qui sache, aussi, à quelle administration transmettre la demande qui lui a été le cas échéant présentée.

Les auditions ont montré que de nombreuses collectivités s'étaient engagées sur ce point, notamment dans les domaines social ou économique, et qu'elles avaient mis en place de manière concertée des structures (maison des services publics, portail internet, guichet unique...) qui facilitent l'accès des citoyens aux services locaux, sans qu'ils aient besoin, pour ce faire, de se familiariser avec les méandres de la répartition des compétences entre les différents niveaux communaux, intercommunaux, départementaux ou régionaux.

Il convient dans cette perspective de s'interroger sur les moyens de favoriser de telles initiatives, mais surtout, plus radicalement, de **garantir, à travers une meilleure répartition des compétences et la définition d'une coordination plus aboutie des actions menées par chaque niveau, un accès plus direct des administrés et des usagers aux services proposés par les collectivités territoriales**.

- La deuxième raison pour laquelle la question de l'illisibilité de l'action publique locale constitue un enjeu crucial de la décentralisation, c'est **qu'elle nuit à l'identification des responsabilités et, partant, qu'elle**

¹ Rapport d'information n° 1153 AN précité.

perturbe le mécanisme régulateur de la démocratie locale. Comme l'a noté M. John Loughlin, lors de son audition, en se plaçant dans une perspective comparatiste, la complexité de l'organisation administrative d'un pays est problématique pour le bon fonctionnement de la démocratie dans la mesure où elle diminue la transparence du système et rend plus difficile l'exercice de la responsabilité politique. Elle porte ainsi atteinte à la légitimité des institutions ou des acteurs politiques et administratifs.

Ainsi, la pratique des cofinancements comme celle des actions communes ne permettent pas au citoyen non averti des subtilités de la répartition des compétences entre chaque niveau de collectivité, d'attribuer à chacun, à due proportion de sa participation, le mérite ou les défauts de la politique menée. La responsabilité des décideurs locaux sur leur gestion s'en trouve fragilisée, et le crédit de la démocratie locale partiellement entamé.

De la même manière, comme l'a souligné M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, lors de son audition, les effets d'une telle confusion apparaissent particulièrement en matière fiscale en raison du partage entre plusieurs niveaux de collectivités des mêmes impositions.

La responsabilité des acteurs se diluant, **le système local risque de perdre dans le même temps l'un de ses meilleurs mécanismes de régulation**, réducteur dans la mesure où la qualité de la gestion est un des éléments déterminants du débat électoral.

Pour toutes ces raisons, la réforme de l'organisation territoriale ne peut faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les voies et moyens de mettre un terme à cette dilution de la responsabilité politique et fiscale des décideurs locaux vis-à-vis de leurs électeurs. **L'action en la matière passe nécessairement par une clarification des compétences, préalable à toute clarification des responsabilités.**

D. RENFORCER LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Par sa nature même, la décentralisation est un processus profondément démocratique, et c'est là sans doute un de ses acquis les plus importants. Diffusant le pouvoir sur tout le territoire, au plus près du terrain, elle permet aux citoyens de participer, directement ou à travers leurs élus, à la vie locale et de se forger ainsi un destin commun.

D'ailleurs, de manière significative, chaque progrès de la décentralisation s'accompagne d'une avancée démocratique. La montée en puissance des régions est allée de pair avec l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct ; la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992 a favorisé l'exercice de la démocratie locale en développant l'information des conseils municipaux et la consultation des

populations ; la loi sur la démocratie de proximité a offert aux élus locaux un véritable statut juridique et aux citoyens de nouvelles possibilités de participation à la vie locale, et les révisions constitutionnelles de mars 2003 et de juillet 2008 ont chacune poursuivi le renforcement engagé de la démocratie locale.

La réforme qui s'annonce ne peut rester étrangère à ce mouvement essentiel. À plusieurs reprises au cours des auditions, les intervenants ont souligné la nécessité de réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement de la démocratie locale en tenant à la fois compte des évolutions récentes de la décentralisation et des dynamiques particulières de chaque territoire.

- Les travaux de la mission ont montré qu'il convenait tout d'abord de **tirer toutes les conséquences**, en termes de démocratisation, du **développement spectaculaire qu'a connu l'intercommunalité intégrée depuis la loi du 12 juillet 1999**.

Dès avant cette loi, et bien que les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales de plein exercice, le juge constitutionnel avait choisi d'examiner la conformité des textes définissant leur organisation aux exigences constitutionnelles applicables en matière électorale, indiquant, par là même, que ces structures jouaient un rôle non négligeable dans le fonctionnement de la démocratie locale¹.

Si, dans les années qui ont suivi la loi de 1999, la question de l'élection des délégués communautaires au suffrage direct a pu être évoquée, le choix a été fait de s'assurer au préalable du succès de la réforme engagée.

Or, il s'avère qu'aujourd'hui, **le phénomène de l'intercommunalité intégrée est presque arrivé à maturité**, couvrant plus de 92 % du territoire et 88 % de la population. Chaque année, les délégués communautaires prennent des décisions en matière fiscale qui s'imposent aux habitants de chacune des communes qui les constituent. La mutualisation des services est une réalité concrète comme l'est l'exercice quotidien par la plupart de ces communautés des vastes compétences dont elles ont été dotées.

Pour toutes ces raisons, il convient, ainsi que l'ont proposé de nombreux intervenants entendus par votre mission, au premier rang desquels les représentants de l'Association des communautés de France, de tirer toutes les conséquences qui s'imposent de la montée en puissance du fait intercommunal et d'examiner **les conditions dans lesquels les citoyens pourraient être appelés à peser plus directement sur le choix des délégués communautaires**, afin notamment qu'à l'occasion de ces élections, il puisse être démocratiquement débattu de sujets propres à l'intercommunalité.

- Le renforcement de la démocratie locale passe aussi par **l'adaptation des circonscriptions politiques, voire des systèmes électoraux, aux dynamiques locales, pour que soit organisée une juste représentation**

¹ CC, n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.

à la fois des territoires et des populations. Les évolutions respectives des espaces urbains, ruraux et périurbains, comme les flux économiques, financiers et démographiques entre les différentes collectivités, sont autant d'éléments qu'il s'agit de prendre en considération pour, le cas échéant, revoir la carte politique locale. Un certain nombre d'impératifs pourraient aussi être pris en compte, comme le souci de favoriser la représentation de la diversité ou l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives locales, ou celui de **garantir une certaine proximité, qui passe nécessairement par le territoire, entre l'élu et les citoyens.**

• Enfin, alors que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fait figurer explicitement dans la Constitution une référence « *aux conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* », il convient sans doute, en lien avec tous les choix de recomposition de l'organisation administrative locale qui seraient faits, de s'attacher à **améliorer le statut juridique des élus locaux**, afin de leur permettre d'accomplir au mieux, avec la remarquable implication qui est la leur, les tâches qui leur reviennent.

E. S'INSCRIRE DANS LE CADRE CONSTITUTIONNEL ACTUEL

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République¹, la Constitution offre suffisamment de ressources à la loi pour que puisse être fait le choix d'une réforme ambitieuse de la carte territoriale qui s'inscrive dans la continuité du modèle français de décentralisation et ne remette à aucun moment en cause les principes fondateurs sur lesquels il repose.

1. Les limites constitutionnelles à la réorganisation territoriale et au rapprochement des niveaux de collectivités

Raisonné à cadre constitutionnel inchangé, c'est garantir que la réforme s'inscrive pleinement dans le consensus sur lequel repose la décentralisation à la française. Mais en contrepartie, cela impose d'écarter ou d'amender certaines options contraires aux principes consacrés par la Constitution.

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

a) L'impossibilité de faire disparaître une catégorie de collectivité territoriale constitutionnellement consacrée

La mention expresse, à l'article 72 de la Constitution, des communes, des départements et des régions interdit de supprimer l'une de ces catégories de collectivités territoriales sans révision préalable de la Constitution¹.

Se trouve ainsi consacré en principe un cadre d'administration standard qui impose que chaque point du territoire relève à la fois d'une commune, d'un département et d'une région. Un ou plusieurs autres niveaux de collectivités à statut particulier peuvent éventuellement enrichir ce cadre de référence.

Dans le même temps, le constituant a reconnu au législateur la faculté de créer une collectivité territoriale *sui generis*, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs des collectivités consacrées par la Constitution.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003², cette dérogation doit s'entendre de la manière suivante : la loi peut prendre en compte la diversité des territoires et adapter le cadre standard à certaines situations mais à la condition que **les adaptations auxquelles elle procède ne s'appliquent qu'à des collectivités territoriales données sans porter atteinte à l'existence des catégories dont elles relèvent.**

Formulé différemment, cela revient à dire que si, dans certaines zones du territoire, des communes, des départements ou des régions peuvent éventuellement être remplacés par d'autres types de collectivités territoriales, en dehors de ces cas particuliers, la commune, le département et la région doivent continuer de structurer l'organisation territoriale française.

b) Le respect du principe d'égalité

La loi doit respecter le principe d'égalité entre collectivités territoriales. Cependant, un tel principe ne **constitue ni un commandement d'uniformité ni un obstacle à l'adaptation des statuts aux spécificités locales.**

Selon la formule employée par le Conseil constitutionnel, il ne s'oppose « *ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »³.

La **modulation des statuts** n'est donc en rien contraire au principe d'égalité, à la condition cependant qu'aucune collectivité potentiellement éligible au bénéfice du nouveau statut n'en soit exclue, sauf à ce qu'un motif

¹ CC, n° 91-290 DC du 9 mai 1991.

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 précitée.

³ CC, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008.

d'intérêt général ou qu'une réelle différence de situations ne justifie une telle exception.

Concrètement, une telle exigence impose donc à la loi soit de prévoir les conditions dans lesquelles une collectivité peut demander à bénéficier du statut conféré à une autre, soit d'explicitier les raisons pour lesquelles elle en a limité le bénéfice à certains territoires seulement.

c) La préservation de la libre administration des collectivités territoriales

La libre administration des collectivités territoriales, consacrée à l'article 72 de la Constitution, est indissociable de la notion de décentralisation.

Au sens strict, elle recouvre deux exigences : d'une part, les collectivités territoriales doivent être administrées par des conseils élus, ainsi qu'il ressort de la lettre même de la Constitution, d'autre part, elles doivent être dotées d'attributions effectives¹.

Selon une conception plus large, d'autres principes constitutionnels peuvent s'y rattacher comme la liberté contractuelle et la liberté d'association des collectivités territoriales, ou la prohibition de toute tutelle d'une collectivité sur une autre et le principe d'autonomie financière, énoncés respectivement au 5^e alinéa de l'article 72, et à l'article 72-2 de la Constitution.

Cependant, s'il incombe au législateur de garantir le respect de la libre administration des collectivités territoriales, il lui appartient aussi d'en fixer les conditions d'exercice. Il est à ce titre compétent pour y apporter les limitations et amendements qu'impose, le cas échéant, sa conciliation avec d'autres exigences d'intérêt général ou d'autres principes de valeur constitutionnelle.

Néanmoins, la marge de manœuvre dont il dispose en la matière n'est pas infinie et, dans le cadre de la réforme envisagée, plusieurs questions liées au respect du principe de libre administration appellent un examen plus approfondi.

- La question de la **suppression de la clause générale de compétence** au regard du principe de libre administration

L'idée est parfois défendue, comme ce fut le cas au cours des travaux de la mission, par le professeur Michel Verpeaux², que la libre administration va de pair avec la notion de clause générale de compétence et que **l'on ne saurait supprimer la seconde sans porter atteinte à la première**. À l'appui de cette interprétation est notamment cité le principe de subsidiarité, aux termes duquel : « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les*

¹ CC, n° 85-196 DC du 8 août 1985.

² Voir également son article « La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause ? » - *Revue Lamy des collectivités territoriales* n° 42 - Janvier 2009.

décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Cependant, une telle conception reste très débattue au sein de la doctrine juridique. En effet, elle entre pour partie en conflit avec la logique des blocs de compétences retenue par les premières lois de décentralisation¹. Surtout, elle n'a pour l'heure trouvé **aucun écho dans la jurisprudence constitutionnelle**.

- **La prohibition de toute tutelle d'une collectivité sur une autre**

Initialement inscrit dans la loi à l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales, puis consacré par le juge constitutionnel dans sa décision relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse², et enfin intégré, à l'initiative du Sénat, à l'article 72 de la Constitution, le principe selon lequel « *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* » vise à garantir la pleine autonomie de décision d'une collectivité par rapport à une autre.

La prohibition porte autant sur les **tutelles directes** qui lient la décision d'une collectivité donnée sur un domaine de sa compétence à l'approbation d'une autre³, que sur les **tutelles indirectes** ou de fait qui organisent la dépendance matérielle ou financière de l'une sur l'autre⁴.

Si, comme on le verra *infra*, la notion de **chef de file** a été introduite dans la Constitution pour permettre, en dépit de cette prohibition, une action commune des collectivités, coordonnée et organisée par l'une d'entre elles, elle n'a pas eu pour effet de remettre en cause le principe de l'interdiction des tutelles, comme l'a récemment souligné le Conseil constitutionnel⁵.

- **La préservation de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales**

Le principe de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales recouvre plusieurs exigences, énoncées à l'article 72-2 de la Constitution, qu'il revient au législateur de prendre en compte pour toute réforme de la fiscalité locale ou toute nouvelle répartition de compétences :

- un **niveau de ressources adéquat aux charges engagées par l'exercice des compétences attribuées à la collectivité**. Tout transfert de

¹ La notion de bloc de compétences trouve sa traduction législative à l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « 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 ».

² CC, n° 91-290 DC du 9 mai 1991.

³ CC, n° 2004-490 DC du 12 février 2004.

⁴ CC, n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007.

⁵ CC, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008.

compétence doit ainsi s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à son exercice ;

- la **liberté de disposer de ces ressources** dans les conditions fixées par la loi ;

- le fait que **les recettes fiscales et les autres ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources**. Ainsi qu'il ressort de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le seuil correspondant à cette part déterminante ne peut être inférieur à celui des ressources propres constatées au titre de l'année 2003. Par ailleurs, le juge constitutionnel considère que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette¹. Le transfert d'une part du produit d'un impôt dont le taux comme l'assiette seraient déterminés au niveau national ne serait donc pas considéré comme apportant une ressource propre à la collectivité concernée, dans la mesure où elle ne disposerait d'aucun pouvoir fiscal sur cette imposition.

d) La nécessaire prise en compte des principes constitutionnels régissant le droit électoral

Les modifications institutionnelles engagées par une réforme de l'organisation territoriale française pourraient affecter le régime électoral de certaines collectivités ou la délimitation de certaines circonscriptions électorales. Dans cette hypothèse, la loi devrait alors tenir compte des exigences constitutionnelles applicables en la matière.

(1) Le choix du mode de scrutin

Compétent au titre de l'article 34 de la Constitution pour fixer « *les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires [et] des assemblées locales* », **le législateur dispose d'une importante liberté d'action pour modifier les modes de scrutin locaux**.

De nombreuses propositions ayant été formulées en ce sens au cours des travaux de la mission, il paraît nécessaire d'examiner plus attentivement leur conformité avec les dispositions constitutionnelles actuelles.

• Scrutin direct ou indirect

Comme l'ont rappelé plusieurs intervenants lors de leur audition, aucune disposition constitutionnelle n'impose que les organes délibérants des collectivités locales soient élus au suffrage direct. Il n'apparaît notamment pas que l'on puisse déduire une telle exigence de la seule référence faite aux

¹ CC, n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004.

« *conseils élus* » des collectivités territoriales à l'article 72 de la Constitution. **Il semble donc imaginable que le législateur décide que les élus d'une catégorie de collectivités seront désignés au suffrage indirect.**

Cependant, dans ce cas, **la question des « grands électeurs » chargés de les élire serait cruciale.** En effet, dans l'éventualité où ces grands électeurs seraient eux-mêmes les représentants d'une première collectivité, il serait nécessaire de s'assurer que la désignation à laquelle ils procéderaient ne puisse en aucun cas être perçue par le juge constitutionnel comme constitutive d'une atteinte à la libre administration de la seconde collectivité. A cet égard, on ne peut tirer argument du fait qu'actuellement, les délégués communautaires sont élus au sein des conseils municipaux, pour estimer que cela ne pose pas de problème : les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas un bon élément de comparaison puisque, statutairement dépendants des communes qui les composent, ils ne constituent pas, pour cette raison même, des collectivités territoriales de plein exercice. En fait, l'absence de toute jurisprudence établie sur ce point invite donc, comme l'a recommandé le professeur Gérard Marcou, lors de son audition par la mission, à **aborder la question de l'élection au suffrage indirect des assemblées locales avec une grande prudence.**

- Concomitance de modes de scrutin différents

Rien ne semble s'opposer à ce que les membres d'une assemblée locale soient élus selon deux modes de scrutins différents de liste ou uninominal, à l'exemple de ce qui se pratique pour les élections sénatoriales, à la condition cependant que le principe d'égalité soit respecté. Il serait pour cette raison nécessaire que la différence de traitement ainsi introduite au sein d'une même collectivité trouve sa justification soit dans une différence de situation liée par exemple à la plus faible population de certaines circonscriptions électorales par rapport à d'autres, soit dans une raison d'intérêt général en rapport avec le but poursuivi par la loi procédant à cette modification.

- Le choix d'un mode de scrutin mécaniquement moins susceptible de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives locales

Plusieurs intervenants ont fait valoir au cours des débats que les modes de scrutin de liste garantissaient mieux que les modes de scrutin uninominaux le respect de l'objectif de parité et ils ont estimé que cela pouvait justifier que l'on refuse de passer du premier mode de scrutin au second. Cependant, l'examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière invalide cette thèse, comme l'a relevé M. Michel Verpeaux au cours de son audition : se prononçant sur les dispositions de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs, qui faisaient passer de trois à quatre le nombre de sièges de sénateurs en deçà duquel il était recouru au scrutin uninominal majoritaire à deux tours plutôt qu'au scrutin de liste proportionnel, le juge a considéré que les dispositions constitutionnelles relative à la parité « *n'ont pas pour objet et*

ne sauraient avoir pour effet de priver le législateur de la faculté qu'il tient de l'article 34 de la Constitution de fixer le régime électoral des assemblées »¹. **La promotion de l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives peut être assurée par d'autres voies**, par exemple celles des incitations ou des sanctions financières, sans devoir nécessairement passer par des règles contraignantes relatives au mode de scrutin.

(2) Le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation

Le principe de l'égalité des citoyens devant le suffrage, qui trouve son origine à l'article 3 de la Constitution aux termes duquel « [le suffrage] est toujours universel, égal et secret », impose que **les élections politiques aient toujours lieu sur des bases essentiellement démographiques**. Initialement reconnue pour les élections des assemblées en Nouvelle-Calédonie², puis pour les élections législatives³, les élections municipales⁴, les élections aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale⁵, les élections sénatoriales⁶, et enfin les élections européennes⁷, **la règle vaut, d'une manière générale, pour tous les organes délibérants des assemblées politiques ou locales**.

Si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles **d'atténuer la portée de cette règle fondamentale**, il ne saurait le faire que dans une **mesure limitée**. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs resserré les conditions de son contrôle, jusque là limité aux erreurs manifestes d'appréciation, et s'est déclaré compétent pour examiner, le cas échéant, la **stricte proportionnalité des exceptions au principe de l'égalité de suffrage que la loi retient au but qu'elle poursuit**⁸.

Faisant référence à cette jurisprudence, M. Pierre Martin a considéré au cours de son audition qu'elle pouvait interdire toute modification du mode de scrutin régional qui aurait pour conséquence la désignation des conseillers régionaux au scrutin uninominal dans le cadre du canton, puisque, compte tenu du découpage cantonal actuel, ce dernier aboutirait à aggraver les inégalités de représentations entre les citoyens d'une même région.

Cependant, si une telle objection était reçue, elle interdirait *de facto* au législateur de passer d'un mode de scrutin proportionnel à un mode de scrutin uninominal, limitant considérablement la compétence qui lui est reconnue par l'article 34 de la Constitution. Or, le Conseil constitutionnel ne s'est opposé ni en 1986 pour les élections législatives, ni en 2004 pour les élections sénatoriales à une telle modification.

¹ CC, n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003.

² CC, n° 85-196 DC du 8 août 1985.

³ CC, n° 86-208 DC du 1^{er} juillet 1986.

⁴ CC, n° 87-227 DC du 7 juillet 1987.

⁵ CC, n° 95-358 DC du 26 janvier 1995.

⁶ CC, n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000.

⁷ CC, n° 2003-468 DC du 3 avril 2003.

⁸ CC, n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

En revanche, quel que soit le mode de scrutin retenu *in fine* par la loi, il appartient au législateur de garantir l'égalité des citoyens devant le suffrage, ce qui peut le **conduire à proposer un nouveau découpage des circonscriptions électorales, voire à remplacer un type de circonscription par un autre.**

2. Tirer parti des nouvelles possibilités offertes au législateur

La volonté du constituant en 2003 a été d'offrir au législateur de nouvelles possibilités pour adapter au mieux les cadres institutionnels à la diversité des territoires ainsi qu'aux nouvelles dynamiques locales. Il convient de tirer pleinement parti de cette **boîte à outils constitutionnels** pour faire face aux défis que rencontre aujourd'hui la décentralisation.

a) Adapter les statuts des collectivités à la diversité des territoires

D'une manière générale, la Constitution confère au législateur un large pouvoir d'appréciation pour procéder à la réorganisation de la carte territoriale.

En effet, si l'on met à part le cas particulier des départements, régions et collectivités d'outre-mer, qui font l'objet d'une énumération à l'article 72-3 de la Constitution, **ni le nombre, ni la répartition des collectivités territoriales au sein du territoire national ne sont fixés dans la Constitution, ce qui offre au législateur une grande latitude pour refondre la carte territoriale française.**

Le législateur est ainsi non seulement compétent pour définir les procédures de délimitation territoriale¹, de réunion ou de suppression de collectivités territoriales, mais aussi pour procéder, directement, par la loi à ces opérations, comme il l'a fait, par le passé, pour les départements parisiens avec le remplacement par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 des deux départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, par les sept départements actuels, pour la Corse avec la scission en deux départements de l'ancien département de la Corse organisée par la loi n° 75-356 du 15 mai 1975 ou pour les régions françaises dont le territoire a été fixé conformément à celui retenu en 1972 pour les établissements publics régionaux².

Plusieurs rapports ont montré que le redécoupage de la carte territoriale semblait pouvoir emprunter prioritairement deux voies : celle de la fusion ou du regroupement de collectivités de même niveau, et celle de la substitution d'une nouvelle collectivité à une ou plusieurs autres relevant de catégorie différentes.

¹ Voir les articles L. 2112-1 à 13, L. 3112-1 à 2 et L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales.

² Qui reprenait le « découpage provisoire » défini par un arrêté du 28 octobre 1956.

(1) Les fusions horizontales ou les regroupements proposés ou imposés par le législateur

En l'état actuel du droit, les procédures de fusions horizontales (fusions entre collectivités territoriales de même niveau) ou de regroupements, associent à la décision les conseils élus des collectivités concernées¹.

Rien n'interdirait au législateur d'étendre les possibilités de fusions horizontales (par exemple pour la fusion de départements) ou de regroupements offertes aux collectivités concernées, sur une base volontaire.

Ce fait étant acquis, votre mission s'est interrogée sur le point de savoir s'il était possible au législateur non plus seulement d'offrir aux collectivités territoriales volontaires de nouvelles possibilités de fusionner ou de se regrouper, mais **de leur imposer cette fusion ou ce regroupement au sein d'une structure de coopération, sans les conditionner à l'accord préalable de leur conseil élu**, dans la perspective, par exemple, de l'achèvement obligatoire de la carte intercommunale ou de la réduction du nombre de collectivités.

Une telle démarche aurait pour conséquence une limitation de la libre administration des collectivités concernées. Cependant, il est apparu qu'une telle décision était tout à fait de la compétence du législateur.

En effet, d'une manière générale, les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leur compétence et elles ne peuvent s'opposer à une modification législative de leur statut, compétence ou territoire.

Si, actuellement, dans la plupart des cas de fusion ou de rattachement à une intercommunalité, le législateur a privilégié l'incitation sur la contrainte, de tels choix relèvent de sa libre appréciation de la meilleure façon de mener la réorganisation territoriale et ils ne le lient aucunement.

D'ailleurs, dans sa rédaction initiale, et conformément aux législations antérieures, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes, avait reconnu au préfet, sur l'avis favorable du conseil général, le pouvoir d'imposer la fusion aux communes qui l'auraient refusée (article 3 de cette loi)².

De plus, il s'avère que, par le passé, le Conseil constitutionnel ne s'est pas opposé à ce que le législateur décide le rattachement du département des Hauts-de-Seine et des communes de Puteaux et de Courbevoie à

¹ Ainsi de la procédure de regroupement de régions prévue à l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales ou de la procédure de fusion de communes actuellement définie aux articles L. 2113-1 à L. 2113-26 du même code, qui repose d'une part sur l'acceptation concordante des conseils municipaux concernés par l'opération, qu'ils en émettent le vœu, ou qu'ils répondent ainsi à la proposition qui leur est faite, et d'autre part sur l'accord des populations concernées. La création des EPCI à fiscalité propre suppose elle aussi l'accord d'une majorité qualifiée des conseils municipaux intéressés (article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales). Une telle procédure n'est pas prévue pour les départements.

² Le législateur a supprimé cette possibilité à partir de 1996, pour privilégier une approche plus concertée.

l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense. À cette occasion, la Haute instance a seulement fait valoir que l'adhésion obligatoire des trois collectivités concernées au syndicat mixte en cause ne pouvait résulter que de la loi et qu'il appartenait en conséquence au législateur de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée¹.

Au vu des dispositions constitutionnelles, comme de cette jurisprudence, il semble donc qu'on doive considérer que le législateur est à la fois compétent pour offrir de nouvelles possibilités de fusions aux territoires qui le souhaitent, pour obliger plusieurs collectivités territoriales de même niveau à fusionner et pour imposer l'achèvement ou la recomposition autoritaire de la carte intercommunale, au nom de considérations d'intérêt général.

(2) La création de nouvelles collectivités en lieu et place de collectivités déjà existantes

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la création d'une nouvelle collectivité en lieu et place de collectivités déjà existantes est expressément prévue à l'article 72 de la Constitution.

Ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires², cette disposition vise notamment à permettre au législateur de procéder à la fusion de différents niveaux de collectivités territoriales en un seul niveau *sui generis*, y compris de ceux qui bénéficient d'une protection constitutionnelle comme les communes, les départements et les régions.

Cependant, comme on l'a vu précédemment, il ne semble pas que l'autorisation ainsi conférée au législateur aille jusqu'à lui offrir la possibilité de supprimer *de facto* une catégorie de collectivités territoriales constitutionnellement protégée.

Positivement, cela signifie que la loi peut tout à fait, **tant qu'elle se limite à une partie du territoire**, remplacer une ou plusieurs collectivités par un nouveau type de collectivité, afin d'apporter aux zones considérées une organisation institutionnelle spécifique qui permette de mieux répondre aux dynamiques locales à l'œuvre que le cadre standard d'administration commune / département / région.

Sur cette question, il convient néanmoins de **réserver le cas particulier des départements et régions d'outre-mer**, puisque le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose que « la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second

¹ CC, n° 2007-548 DC du 22 février 2007.

² Voir notamment le rapport n° 27 (2002-2003) fait par M. René GARREC, au nom de la commission des lois, sur la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République – Sénat - p. 59 et p. 98.

alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

b) Procéder par expérimentation

Recourir à l'expérimentation permet tout à la fois d'organiser la réforme en concertation avec ceux qu'elles concernent, de favoriser l'adaptation des solutions proposées à la diversité des situations rencontrées et de privilégier une approche pratique, la pertinence des dispositifs proposés étant testée avant de les généraliser, le cas échéant.

C'est cette démarche pragmatique que le constituant a entendu rendre possible en offrant au législateur la possibilité d'engager des expérimentations.

Deux voies lui sont ouvertes : celle de l'article 37-1 de la Constitution aux termes duquel « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental » ; et celle du quatrième alinéa de l'article 72 qui permet à la loi et au règlement, sous certaines conditions, d'autoriser les collectivités territoriales ou leurs groupements à déroger, pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Si la première voie a été largement utilisée par la loi du 13 août 2004¹ pour évaluer la pertinence de certains transferts de compétence, la seconde n'a pas fait l'objet du même intérêt de la part du législateur.

Cependant, plusieurs de nos collègues ainsi qu'un certain nombre des personnes auditionnées ont souligné tout **le bénéfice que la réforme territoriale pourrait tirer d'un recours accru à l'expérimentation.**

Tout d'abord, la répartition des compétences entre chaque échelon pourrait ainsi être définie de manière plus pragmatique. Ensuite, les réalités locales seraient susceptibles d'être mieux prises en compte dans la réorganisation des différents niveaux de collectivités. Enfin, l'examen de la pertinence des dispositifs statutaires envisagés serait effectué sur des bases concrètes.

c) Exploiter toutes les potentialités de la notion de chef de file

Comme on l'a vu précédemment, le « chef de filat » constitue la seule exception possible au principe interdisant toute tutelle d'une collectivité territoriale. Mais cette exception ne permet pas à la collectivité chef de file d'établir une telle tutelle. Elle autorise seulement la loi à décider que, dans le strict respect de cette prohibition, la collectivité chef de file pourra jouer un rôle plus important que les collectivités associées dans l'organisation de leur action commune.

¹ Voir sur ce point le rapport d'information n° 3199 AN précité.

Une telle interprétation de la notion de chef de file, très largement dictée par les travaux préparatoires au projet de loi constitutionnelle, s'est trouvée récemment consacrée par le juge constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que les dispositions du 5^e alinéa de l'article 72 de la Constitution habilitaient **la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités**¹. Ce faisant il a repris la distinction élaborée par notre collègue René Garrec, rapporteur de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée², entre le fait d'**organiser** et celui de **fixer** les règles de l'action commune.

Ainsi, lorsqu'il met en place un « chef de filat », le législateur ne peut prévoir aucune disposition qui aurait pour conséquence de permettre à une collectivité de prendre une décision engageant juridiquement et contre sa volonté une collectivité associée dans une matière qui relève de sa compétence. La collectivité chef de file ne doit jouer qu'un rôle d'incitation, d'organisation ou de suivi de l'exécution d'une action commune dont la décision continue de relever de l'ensemble des collectivités concernées.

Pour autant **les perspectives ouvertes par l'utilisation du « chef de filat » ne sont pas négligeables**, même si elles sont encore insuffisamment exploitées. **Elles justifieraient que le législateur utilise plus fréquemment cette option**, comme l'ont proposé plusieurs des personnes auditionnées.

En effet, si une telle conception exclut tout transfert de compétence qui ne pourrait être annulé par la collectivité qui possédait à l'origine la compétence en cause, en revanche une simple délégation de compétence est envisageable, à la condition qu'un retour en arrière soit possible sur décision de l'autorité délégataire.

Il est aussi envisageable d'attribuer au chef de file le soin de réaliser les études préalables, le suivi de l'action ou l'organisation du travail commun. De la même manière, la collectivité chef de file peut apporter son concours financier ou technique aux collectivités associées.

En réalité, pour peu que soit préservé le pouvoir de décision de chacune des collectivités concernées, le recours à une collectivité chef de file est susceptible d'apporter une **réponse au problème de la multiplication des coûts d'instruction** comme à celui de la **dispersion des actions concurrentes des différents territoires**.

En effet, elle pourrait favoriser non seulement une **coordination** des collectivités mais aussi la **mutualisation** des moyens qu'elles engagent, que ce soit dans la phase de préparation de la décision comme dans la phase d'exécution qui la suit.

¹ CC, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008. Voir aussi, précédemment, CC, n°2004-490 DC du 12 février 2004.

² Rapport n° 27 Sénat précité.

d) Se saisir du principe de subsidiarité

Inscrit, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003, à l'article 72 de la Constitution, le principe de subsidiarité prévoit 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* ».

La portée contraignante de ce principe est relative, dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'estime pouvoir remettre en cause l'attribution de compétence opérée par la loi que s'il est manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pourrait être mieux exercée par une collectivité territoriale donnée.

En revanche, comme l'ont relevé plusieurs intervenants au cours des auditions, **le principe de subsidiarité pourrait utilement guider le législateur dans son appréciation de la répartition souhaitable des compétences entre les différents niveaux**. S'en saisir pourrait permettre d'inspirer l'action publique et de garantir qu'elle soit toujours adaptée aux territoires, s'exerçant au plus près des citoyens.

III. VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

A. REPENSER LE RÔLE ET LA PLACE DE L'ÉTAT TERRITORIAL

1. Ajuster les actions de l'Etat à la logique de la décentralisation

La décentralisation, c'est-à-dire le transfert de la gestion de certains dispositifs aux collectivités territoriales, a pour corollaire un allègement des tâches de gestion assurées par l'Etat. Cette évolution aurait donc dû se traduire par une restructuration de l'organisation de l'Etat tenant compte de cette nouvelle répartition des compétences. Or, cette évolution n'a pas eu lieu et l'intervention de l'Etat dans le domaine des compétences transférées n'a pas pris fin.

Cette question n'est pas nouvelle : il y a dix ans notre collègue Michel Mercier consacrait déjà de larges développements à ce sujet. Son rapport soulignait que *« la faiblesse des réalisations en matière de partition des services contraste avec l'ampleur et la diversité des compétences transférées. En effet, les services de l'Etat après la décentralisation ont davantage été amputés de leurs prérogatives que recomposés dans un objectif d'efficacité. L'Etat a conservé les fonctionnaires affectés à des compétences pourtant transférées aux collectivités territoriales »*.

En conséquence, *« les collectivités territoriales ont ainsi dû créer leurs propres services, parallèlement à ceux de l'Etat. Le coût de ce double système d'administration a pu être présenté par le journal Le Monde par la formule « un moins un égale deux¹ »*.

Malgré les évolutions apportées par la loi du 13 août 2004 qui a précisé les pouvoirs des représentants de l'Etat dans les régions et les départements, cette analyse conserve toute son acuité.

Cette situation traduit les difficultés de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau territorial, à redéfinir ses missions dans un contexte institutionnel et opérationnel profondément modifié par la décentralisation et la montée en puissance des collectivités territoriales et de leurs administrations.

Or, la question de la clarification du rôle de l'Etat est au cœur des nombreuses réflexions en cours sur l'organisation territoriale car toute nouvelle réforme ne peut faire l'économie d'un examen approfondi de ce sujet.

¹ Rapport n° 447 Sénat précité, p. 106 et p. 107.

De multiples raisons justifient pourtant d'ajuster les actions de l'Etat à la logique de la décentralisation. Ces questions ont été évoquées devant la mission, notamment par notre collègue Jean-Pierre Chevènement, ainsi que par MM. Daniel Canepa et Edward Jossa. Ils ont appelé à la suppression des services redondants, le maintien d'une administration territoriale de l'Etat en parallèle aux services des collectivités se traduisant par un empilement des niveaux d'administration locale, synonyme de perte d'efficacité et d'inflation des coûts de gestion des dossiers. Cette superposition entretient aussi la confusion sur les rôles respectifs de chacun.

Cette réforme de l'administration déconcentrée de l'Etat serait sans doute plus aisée si celui-ci **parvenait à adopter une attitude de confiance à l'égard des collectivités territoriales auxquelles il a transféré des compétences**, au demeurant exercées par elles à la satisfaction des citoyens. Cet objectif figure d'ailleurs en filigrane dans la lettre de mission que le Président de la République a adressée à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, dans laquelle il est précisé : « *vous ferez en sorte que le pouvoir réglementaire n'intervienne plus, et en tout cas moins, dans les domaines relevant des compétences des collectivités locales* ».

Cette nécessité de clarifier le rôle de l'Etat est également réaffirmée par l'Inspection générale de l'action sociale (IGAS), qui souligne les « *risques d'incohérence et de contradiction* » liés à un trop grand interventionnisme dans le champ des compétences locales, notamment à propos des politiques sociales décentralisées.

Les premiers éléments de la réforme se sont mis en place avec la réorganisation de l'administration déconcentrée de l'Etat autour d'un pôle régional.

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Le Préfet est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. Il est le représentant direct du premier ministre et de chacun des ministres. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.

Les services déconcentrés de l'Etat sont subordonnés hiérarchiquement aux administrations centrales.

Le Préfet de région ou de département arrête pour l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat le projet d'action stratégique de l'Etat (PASE).

L'instruction du 19 mars 2008 prise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques consacre le choix de faire du niveau régional l'échelon de droit commun du pilotage des politiques publiques. Il est prévu que le Préfet de région aura autorité sur le Préfet de département dans le cadre de leur mission de pilotage des politiques publiques.

Mais cette première réforme ne répond qu'imparfaitement à la nécessité d'adapter l'action de l'Etat à la logique de la décentralisation.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée par le Président de la République et la réflexion engagée sur l'organisation territoriale de la République devraient pourtant pouvoir être mises à profit pour clarifier la question de l'action territoriale de l'Etat et de sa relation avec les collectivités territoriales.

2. Approfondir le redimensionnement de l'Etat territorial engagé dans le cadre de la RGPP

Plusieurs questions méritent, à cet égard, d'être prises en compte : l'adéquation de l'organisation des services déconcentrés au cadre décentralisé, le rôle en découlant logiquement pour l'Etat, et l'adaptation de l'Etat territorial aux réalités locales.

- **La refonte des services déconcentrés : une vision unilatérale ou partagée de leurs fonctions ?**

La réforme des administrations de l'Etat engagée, en 2007, dans le cadre de la RGPP, ne paraît pas avoir pris en compte le contexte institutionnel résultant des actes I et II de la décentralisation : contrainte par des objectifs budgétaires de moindre coût, elle semble correspondre à une remise en cause du fonctionnement interne des services déconcentrés sans mise en perspective réelle de tous les acquis de la décentralisation. Notons d'ailleurs que les collectivités locales n'ont pas été associées à cette réforme, qui a fait l'objet d'une concertation tout à la fois interministérielle, sous l'égide du Premier ministre, et territoriale, sous la conduite des préfets de région. Elle est d'ailleurs présentée comme un outil tendant à permettre « *aux services de l'Etat de mieux accompagner les évolutions liées à la réforme des collectivités locales, qui devrait améliorer, elle aussi, la lisibilité des acteurs publics dans les territoires* »¹.

Un des objectifs que s'assigne l'Etat pour mener à bien sa réorganisation territoriale est de devenir plus accessible et plus proche de la population et de prendre en compte les attentes des collectivités locales en leur présentant un interlocuteur unique, « *garant de l'action de l'Etat dans les territoires* ».

On ne peut que souscrire à cette ambition dont la mise en œuvre est en effet indispensable pour rendre plus lisible l'action des services déconcentrés de l'Etat. Mais on aimerait aussi que cette grande réforme de l'Etat prenne en compte les réalités nouvelles nées de la décentralisation, ainsi que l'évolution du rôle joué par les collectivités territoriales, qui n'a cessé de s'amplifier depuis 1982. La refonte des services étatiques doit ainsi s'établir sur le socle des responsabilités partagées entre l'Etat et les collectivités

¹ Voir la communication du 17 décembre 2008 sur la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat.

territoriales et resituer les acteurs dans le rôle que la Constitution, comme la loi leur a assigné.

- **Un Etat territorial recentré sur sa mission d'arbitre et de garant**

L'administration déconcentrée doit donc s'ajuster dans une parfaite adéquation au partage des compétences opéré par la loi entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Certes, l'un des quatre principes majeurs officiellement assignés à la réorganisation des services territoriaux de l'Etat est celui de l'adaptation à ses missions qui, au niveau départemental, sont définies comme la protection des populations, la cohésion sociale et l'aménagement durable du territoire.

La question, toutefois, n'est pas tant celle de l'énoncé des missions de l'Etat que celle de la définition de leur contenu, du rôle qu'il doit assumer : c'est à celui-ci que revient le rôle de déterminer le format de ses services, le nombre et l'activité de ses agents.

Investi de ses fonctions régaliennes et de son pouvoir prescripteur, l'Etat conserve son rôle d'arbitre et de garant de la cohésion nationale. Pour M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre de l'intérieur, il doit jouer un rôle d'impulsion des politiques publiques et de péréquation des ressources.

L'Etat doit également, dans cette nouvelle organisation, développer sa mission de conseil auprès des collectivités locales, particulièrement les plus petites. Cette fonction est réclamée par de nombreux élus. Elle requiert l'affectation d'un nombre suffisant d'agents à ces tâches et la qualification nécessaire à les exercer. L'Etat pourrait aussi mandater les départements pour remplir cette mission.

Tels sont les éléments de la place que la puissance étatique doit aujourd'hui occuper dans le paysage institutionnel territorial.

A titre d'exemple, pour s'en tenir à sa responsabilité dans le domaine social, l'Etat, au regard du nombre de politiques qui y concourent et y contribuent relevant des départements, n'est plus un acteur. Il demeure, en revanche, le gardien de la cohésion sociale. Il doit donc adapter le nombre de ses agents à ce rôle d'arbitre et ne conserver que les effectifs lui permettant de le remplir.

Plus généralement, dans les domaines des compétences qu'il a transférées aux collectivités territoriales, l'Etat ne doit plus revenir sur ces transferts par l'adoption de dispositions, notamment en termes de normes nouvelles lui permettant de réinvestir le secteur considéré. Il ne devrait conserver que ce double rôle de stratège et d'arbitre et adapter en conséquence le format et les responsabilités de ses services.

La confusion née des interventions croisées de l'Etat et des collectivités territoriales est source d'illisibilité et de surcoûts financiers. Il

convient donc de clarifier les compétences respectives de chaque partenaire et, à cette fin, de constituer des blocs cohérents de compétences.

Cette clarification de la responsabilité de l'Etat suppose l'examen de chaque secteur transféré afin de purger les interventions de la puissance étatique lorsqu'elles s'interposent dans le champ des responsabilités locales. Dans le cas contraire, on peut craindre que les objectifs de simplification et de lisibilité qui sous-tendent la réorganisation de l'administration territoriale soient voués à l'échec.

C'est ce à quoi appelle l'Assemblée des communautés de France (AdCF) dans ses « 40 propositions pour la réforme de nos institutions territoriales » en prônant « le recentrage des missions de l'Etat sur de véritables « cœurs de métier » distincts de ceux des collectivités » et la réduction concomitante des pratiques de cogestion des politiques locales (proposition n° 24).

- **Des services déconcentrés ajustés aux réalités locales.**

La réorganisation en cours de l'administration territoriale de l'Etat doit accentuer la modularité de son organisation pour l'adapter aux besoins spécifiques de son périmètre de compétence.

Certes, la réforme prévoit déjà une certaine flexibilité dans la fixation du schéma des services, définie par le Premier ministre comme la recherche « sans a priori (de) l'organisation territoriale la plus pertinente ». Mais cette adaptation s'exerce dans le cadre général des différentes directions établies pour l'administration locale aux niveaux départemental et régional¹.

L'adaptation de cette nouvelle carte territoriale doit être plus souple et pouvoir, le cas échéant, s'échapper du modèle uniforme proposé pour correspondre véritablement aux problèmes rencontrés par le territoire administré. En outre, elle implique l'arrêt des interventions de l'Etat dans les domaines de compétences transférées et le transfert des agents concernés aux collectivités territoriales. C'est un gage d'efficacité de l'action publique et d'efficience des réponses apportées au plus près du terrain.

Préconisation de la mission

Dans les domaines de compétences transférées, suppression des interventions des services déconcentrés de l'Etat et transfert de leurs personnels aux collectivités territoriales.

¹ Voir la circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat, JO du 9 juillet 2008, p. 11 009.

B. ADAPTER LES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

1. Grandes métropoles, territoires urbains et périurbains, territoires ruraux : des solutions institutionnelles adaptées pour valoriser les dynamiques locales

Les personnalités auditionnées par la mission ont opposé **l'uniformité statutaire des institutions locales** à la **diversité profonde des territoires**. Notre collègue Jean-Pierre Chevènement a, du reste, rappelé que, pour Fernand Braudel, « *la France se nomme diversité* »¹.

L'historien retrouvait cette diversité dans la géographie du pays comme dans ses traditions locales et dans son tissu économique, à travers le territoire national mais également à l'intérieur même de chacune des régions françaises.

Diversité également manifeste dans la **taille des collectivités territoriales**, qui ne se limite pas au cas habituellement évoqué des communes :

- les régions de France métropolitaine rassemblent de deux à huit départements² pour une population qui varie de 294 000 habitants (Corse) à 11,5 millions d'habitants (Ile-de-France)³ ;

- les dix départements les plus peuplés ont une population douze fois supérieure à celle des dix départements les moins peuplés ; leur superficie varie de 176 km² à 10 000 km² (en s'en tenant aux départements de France métropolitaine de statut juridique identique, hors le département de Paris) ;

- ces collectivités sont caractérisées tantôt par la prédominance de la ruralité, tantôt par un tissu de villes moyennes ou par la prédominance d'une grande métropole régionale, voire d'une ville-monde dans le cas de l'agglomération parisienne.

Or, **des territoires aussi divers sont régis pour la quasi-totalité par des règles identiques**. Seuls les territoires ultra-marins et, en métropole, la collectivité territoriale de Corse, la région Ile-de-France, la ville et le département de Paris, font l'objet de règles particulières adaptées à leur territoire dans un nombre limité de domaines.

Cette diversité, autrefois perçue comme une menace pour l'unité du pays et un obstacle à son administration, est aujourd'hui un atout dans la

¹ « Que la France se nomme diversité », titre du premier chapitre de « L'Identité de la France », précité, dans lequel l'historien précise : « Ce n'est pas seulement une apparence, une appellation, mais la réalité concrète, le triomphe éclatant du pluriel, de l'hétérogène, du jamais tout à fait semblable, du jamais tout à fait vu ailleurs ».

² Deux départements : Alsace, Nord-Pas-de-Calais. Huit départements : Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes.

³ Les données de population correspondent à celles de la population légale au 1^{er} janvier 2006, publiées en décembre 2008 par l'INSEE.

mesure où elle a permis l'émergence de dynamiques locales qu'il convient de soutenir.

a) Des dynamiques locales à encourager

Toute réforme de l'organisation territoriale devra prendre en compte la **force d'initiative qui existe au niveau des collectivités locales** : depuis les années 1990, celles-ci ont montré leur capacité à coopérer entre elles, à travailler avec les acteurs de la société civile et à porter ensemble des projets de développement.

- Sur un plan institutionnel, les communes ont largement tiré profit des possibilités offertes par **l'intercommunalité**, dont on a retracé l'évolution précédemment¹, afin d'exercer leurs compétences au niveau le plus adéquat selon le principe de la délégation.

- En parallèle, des territoires de projet se sont mis en place sous le nom de « **pays** ». Ceux-ci permettent à des communes d'organiser leur développement économique commun. D'abord constitués de manière peu formalisée dans les années 1970, puis reconnus par l'Etat dans le cadre des lois Pasqua et Voynet², les pays ont habitué les collectivités locales à coopérer au sein de structures au périmètre adapté à leur bassin de vie. De nombreuses critiques se font entendre aujourd'hui sur leur articulation avec les structures intercommunales. Toutefois, M. Pierre Dartout, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), a fait observer devant votre mission qu'ils remplissaient une fonction plus stratégique dans certaines régions (Alsace, Bretagne) que dans d'autres parties du territoire. Pour sa part, notre collègue Anne-Marie Escoffier, qui a excellemment présenté à votre mission la situation des pays en France, a jugé que les pouvoirs publics se trouvaient face à une alternative : maintenir ce dispositif sur la base du volontariat ou supprimer les pays et les intégrer dans les intercommunalités.

- D'une manière plus ciblée sur la croissance de filières particulières, les appels à projet pour la constitution de **pôles de compétitivité**, puis de **pôles d'excellence rurale**, ont enclenché une véritable dynamique de coopération entre les acteurs locaux au service d'un projet commun, par-delà la séparation traditionnelle entre les entreprises et les établissements de formation. Par le soutien des pouvoirs locaux à des projets sectoriels ancrés dans un territoire, les centaines de dossiers déposés en réponse aux appels d'offres ont mis en lumière une nouvelle conception du développement local conçu comme une coproduction entre les acteurs privés et publics.

Toutefois, **la réussite d'un territoire ne dépend pas seulement du périmètre de la collectivité ou des compétences qui lui sont attribuées par la loi**, mais également de sa **cohésion culturelle et sociale**, de la présence d'**équipements de qualité** (infrastructures, réseaux, offre de formation) et de

¹ Voir notamment le I-A-2-b) du présent rapport.

² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et loi n° 99-533 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT).

la **volonté et des qualités personnelles** des hommes et des femmes qui y habitent et y travaillent, des entreprises qui font vivre des projets, des associations qui soutiennent des initiatives et des élus locaux qui animent la vie de leurs territoires et agissent en faveur de son développement.

La mission a tiré de ces réflexions et des expériences locales, largement relayées au cours des auditions qu'elle a menées, la conviction qu'**une réforme des institutions locales ne saurait faire l'impasse sur les objectifs suivants** :

- faciliter **l'association entre les acteurs locaux** qui désirent atteindre la taille critique permettant de mener des politiques d'envergure et d'acquérir la visibilité nécessaire au plan national et européen ;

- **soutenir le dynamisme local**, aussi bien dans les métropoles et les zones urbaines que dans les territoires ruraux ;

- faire en sorte que toute réforme de l'organisation territoriale puisse être menée dans le cadre **d'une large consultation des acteurs locaux**, car seule une appropriation par les citoyens et les collectivités concernées sera à même de garantir le succès des nouvelles institutions.

C'est à la lueur de ces remarques qu'il est possible d'examiner les solutions institutionnelles susceptibles d'être mises en œuvre afin d'adapter l'organisation territoriale française à ses différents niveaux : communes et intercommunalités, aires métropolitaines, agglomérations et territoires ruraux, relations entre les départements et les régions.

b) Le fait métropolitain

La politique des métropoles d'équilibre semble avoir porté ses fruits. Les villes concernées bénéficient en effet aujourd'hui aussi bien d'un véritable effet d'entraînement sur leur territoire (liens économiques, aire d'attraction des universités...) que d'une visibilité à l'échelle nationale, voire européenne (aéronautique à Toulouse, recherche à Grenoble, sciences du vivant à Lyon...).

En 1964, la DATAR souhaite encourager la constitution de huit grandes villes en « métropoles » susceptibles de contrebalancer l'importance, jugée écrasante, de Paris. Il s'agit de permettre à ces villes de disposer des services et infrastructures (direction des entreprises, octroi de crédits bancaires, commerces spécialisés, grandes écoles) leur permettant d'assurer elles-mêmes leur développement sans faire appel à la capitale. Leur influence doit également s'étendre sur leur région. Selon les thèses de François Perroux, le progrès naît en effet dans les grandes villes et se diffuse ensuite dans l'espace adjacent.

Les villes concernées sont Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire et Strasbourg.

Ces métropoles bénéficient alors d'aides à la décentralisation industrielle : les nouvelles installations reçoivent une subvention double du taux de droit commun.

L'Etat participe également à de grandes opérations d'aménagement : villes nouvelles (Villeneuve-d'Ascq), centres d'affaires (La Part-Dieu à Lyon, Mériadeck à Bordeaux).

Par la suite, cette politique laissera la place à une stratégie de « maillage » du territoire fondée sur la mise en réseau des villes moyennes.

La question métropolitaine se pose toutefois en termes différents aujourd'hui.

Les analystes reconnaissent largement le **phénomène de la métropolisation**. La baisse des coûts de transport et la généralisation des nouvelles technologies, loin d'avoir eu pour conséquence une dissémination des activités de manière homogène sur l'ensemble du territoire, se sont accompagnées d'une concentration des activités économiques dans des zones urbaines où elles bénéficient de meilleures synergies : diffusion de connaissances et de techniques, contacts sociaux, présence de compétences nombreuses et d'une formation de qualité. Ces agglomérations interagissent avec leur arrière-pays mais sont également en réseau avec les autres métropoles au niveau européen, voire mondial.

Le « désert français » s'est ainsi peuplé d'une constellation de grandes métropoles régionales qui jouent un rôle structurant sur le tissu économique national. Il s'agit donc moins, aujourd'hui, de transférer vers les régions des activités localisées à Paris que **d'assurer la croissance commune de ces métropoles et de les adapter aux conditions d'une compétition qui se joue aujourd'hui au plan international**. Il est nécessaire dans le même temps de préserver et d'accroître les liens entre ces métropoles et la région qu'elles animent, afin d'éviter la relégation des zones les plus éloignées des grands flux reliant les métropoles.

Dans ces conditions, **les métropoles françaises ressentent le besoin de « passer à la vitesse supérieure »**. Elles s'interrogent notamment sur une adaptation de leur outil de gouvernance, la communauté urbaine, créée en 1966, face aux compétences qu'elles exercent aujourd'hui ou se sentent capables d'exercer. Notamment sur le plan du développement économique, elles pourraient recevoir par délégation des compétences qui, ailleurs, relèvent plutôt du niveau départemental ou régional. La mission l'a constaté lors de son déplacement à Lyon, où les élus locaux ont plaidé devant elle pour que soit confiée au « Grand Lyon », sur un périmètre revisité par rapport à la communauté urbaine actuelle, la mise en œuvre de compétences étendues, notamment sur le plan économique et social¹.

Une piste, notamment évoquée lors des déplacements de la mission à Lyon en février, consisterait à créer un **statut spécifique pour un nombre limité de grandes agglomérations françaises** en leur permettant d'exercer tout ou partie des compétences du département, dont elles rassemblent une très

¹ Voir en annexe les comptes rendus de ces débats.

large majorité de la population (jusqu'à 77 % dans le cas du Grand Lyon). On peut observer que ces métropoles sont déjà assez répandues en Europe où il est assez fréquent que les grandes villes cumulent des compétences communales, intercommunales et départementales¹

Ce statut pourrait prendre la forme d'un nouveau type de collectivité territoriale, en application de l'article 72 de la Constitution, dans sa version résultant de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 :

Constitution, article 72, alinéa 1

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. **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.** »

Pour votre mission, il convient toutefois d'être clair : **la France ne saurait se couvrir de métropoles**, ce statut devant être réservé à un nombre extrêmement restreint de très grands pôles urbains susceptibles de se mesurer à armes égales avec leurs homologues européens. Ainsi, et sans entrer dans une querelle de chiffres, le seuil de 500 000 habitants paraît être un seuil minimum pour créer une métropole.

Par ailleurs, il conviendrait de **spécifier le régime des compétences de la métropole**, sachant que si sa constitution implique nécessairement le **transfert d'un certain nombre des compétences exercées par les communes membres**, rien n'impose que ces dernières soient privées de toutes compétences propres. Mais à l'inverse, il devrait leur être possible, si la situation s'y prête, de **déléguer** à la métropole telle ou telle de celles-ci.

Un tel mécanisme de délégation devrait être en outre prévu pour ce qui concerne le département et la région. En effet, un **transfert** de certaines de leurs compétences à la métropole serait susceptible de leur poser de réelles difficultés dès lors que cette opération les priverait des moyens, en particulier financiers, leur permettant de continuer à assumer leurs responsabilités sur le territoire exclu du périmètre de la métropole. A l'inverse, la **délégation** semble constituer le bon outil pour garantir la satisfaction des besoins des citoyens sur l'ensemble des territoires concernés, sans risque d'affaiblir l'une ou l'autre des collectivités.

¹ Voir à ce sujet le I-C-4 du présent rapport.

Préconisations de la mission

Reconnaissance du fait métropolitain par la création législative d'un nombre limité de métropoles et prise en compte de ce fait par le renforcement des compétences communales transférées, avec possibilité complémentaire de délégation de compétences.

Renforcement des possibilités de délégation des compétences du département et de la région à la métropole.

c) Permettre à une région de fusionner avec ses départements

L'article 72 de la Constitution, comme on l'a vu dans le cas des métropoles, prévoit la possibilité pour plusieurs collectivités de fusionner entre elles pour constituer une collectivité d'un type nouveau.

Sans doute, la suppression complète d'un niveau d'administration au niveau national se heurterait-elle aux exigences de la Constitution, dont l'article 72 protège l'existence des trois collectivités territoriales de base, communes, départements et régions. Mais **certaines régions pourraient voir leurs assemblées et administrations régionales et départementales fusionner**. Les cas de l'Alsace, de la collectivité territoriale de Corse et des régions d'outre-mer ont été souvent évoqués.

La collectivité résultante de cette fusion serait une collectivité *sui generis*, dont la loi fixerait le régime, les règles de fonctionnement et les compétences.

Si une organisation « à la carte » des territoires ne paraît pas dans la tradition française d'uniformisation des structures institutionnelles, il faut noter que **la République reconnaît déjà plusieurs collectivités à statut particulier**, y compris sur le territoire métropolitain : c'est le cas de la collectivité territoriale de Corse, dont les compétences et le fonctionnement sont largement dérogoratoires de ceux attribués aux autres régions, ou de la région d'Ile-de-France et du département de Paris, qui font l'objet de dispositions spéciales dans le code général des collectivités territoriales.

**L'EXEMPLE D'UNE RÉFLEXION ENGAGÉE SUR LA FUSION ENTRE
UNE RÉGION ET SES DÉPARTEMENTS : LE CAS DE L'ALSACE**

Des initiatives, portées par des personnalités politiques alsaciennes, ont défendu le projet de fondre les deux départements alsaciens pour les réunir à la région. Si la première proposition en ce sens remonte à 1934, les réflexions les plus récentes trouvent leur origine après les lois de décentralisation et la montée en puissance du conseil régional. Ainsi, dès 1983, notre ancien collègue Henri Goetschy, alors président du conseil général du Haut-Rhin, présente un projet de fusion des conseils généraux des deux départements avec le conseil régional. En 1990, notre collègue Philippe Richert propose la création d'un *Conseil de région* qui se substituerait aux trois conseils. En 1994, notre ancien collègue Daniel Hoeffel préconise une fusion des deux départements sur le mode de l'expérimentation. Au début des années 2000, après que le débat sur l'évolution institutionnelle de l'Alsace a été relancé, à l'initiative de M. Philippe Richert, alors président du conseil général du Bas-Rhin, les deux départements alsaciens ont mis en place une collaboration renforcée, qui a notamment pris la forme, ainsi que l'a montré lors de son audition par la mission M. Guy-Dominique Kennel, actuel président du conseil général du Bas-Rhin, d'un congrès rassemblant les conseillers généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui leur permet de coordonner un certain nombre d'actions communes.

La réflexion sur la création d'une collectivité unique en Alsace se poursuit aujourd'hui encore, et le débat n'est pas tranché. Si, comme l'a souligné lors de son audition notre collègue Philippe Richert, l'idée que les collectivités territoriales travaillent ensemble, dans le respect de l'identité des territoires départementaux, reçoit un large soutien dans l'opinion, de nombreuses questions restent en suspens. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, a ainsi relevé devant votre mission la différence d'approche existant entre le Bas-Rhin, plus favorable à une évolution institutionnelle, et le Haut-Rhin, dont le président du conseil général, M. Charles Buttner, a fait valoir au membres de la mission son opposition à toute disparition autoritaire d'un niveau de collectivité. Tous les intervenants sur le sujet s'accordent néanmoins sur la nécessité de consulter la population avant toute fusion, ainsi que sur la nécessité d'offrir suffisamment de temps aux réformes engagées. En outre, compte tenu de la situation géographique de l'Alsace, la question s'inscrit nécessairement dans une perspective transfrontalière et européenne.

Rien ne s'opposerait donc à ce que ces régions aillent plus loin dans une réorganisation de leurs administrations ou que d'autres régions s'engagent sur cette voie, pour des raisons liées à leurs traditions locales, à leur bassin de vie ou à leur situation économique.

Trois conditions semblent toutefois s'imposer :

- le regroupement des départements et de la région dont ils relèvent devrait être réalisé sur la base du volontariat, c'est-à-dire sur la proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés statuant à la majorité ;

- une telle réforme présupposerait une réflexion sur le mode de désignation des membres de l'assemblée territoriale ;

- elle ne serait guère envisageable sans l'accord des populations concernées, obtenu par référendum à l'issue d'un large débat, même si la création d'une collectivité nouvelle, en application de l'article 72 de la

Constitution, relève d'une loi adoptée par le Parlement selon la procédure ordinaire.

Préconisation de la mission

Possibilité de regroupement volontaire entre une région et les départements qui la composent, sur proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés statuant à la majorité et ratifiée par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat.

2. Des regroupements à la carte à la rencontre des réalités locales

Les solutions institutionnelles qui ont été présentées jusqu'à présent n'envisageaient pas, sauf dans une certaine mesure dans le cas des métropoles, de modification des limites des collectivités concernées.

Or il est nécessaire de réfléchir à la question du périmètre de l'action publique. Dans quelle mesure, en effet, celui-ci est-il adapté à un contexte marqué par un double mouvement de décentralisation et de mondialisation ?

Notons tout d'abord qu'après la Révolution et l'époque napoléonienne, la France s'est caractérisée par la grande stabilité de son découpage territorial.

Sur la quasi-totalité du territoire national, les limites départementales n'ont pas changé depuis 1815¹. Les régions elles-mêmes ont conservé les mêmes contours que les « circonscriptions d'action régionale », d'après la délimitation « provisoire » arrêtée en 1956, qui, loin de constituer des collectivités territoriales, avaient pour objet d'harmoniser les ressorts territoriaux des services extérieurs de l'Etat².

Serait-il donc temps de procéder à un « redécoupage » de la carte des territoires, ou convient-il au contraire de respecter les limites actuelles des collectivités territoriales, fondements d'un attachement identitaire des Français qui serait difficile à reconstruire dans une nouvelle structure ?

Plusieurs hypothèses de regroupement ou de modification des périmètres ont été évoquées, à tous les niveaux de l'administration locale, ainsi que pour les groupements de communes.

¹ Les modifications importantes concernent la création des Alpes-Maritimes, de la Savoie et de la Haute-Savoie en 1860, de la Meurthe-et-Moselle en 1871, du Territoire de Belfort en 1922 et des départements d'outre-mer en 1946, la réorganisation des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en 1964 et la division du département de Corse en 1976.

² Décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. La Corse a été séparée plus tard de la région de Provence afin de constituer une région de plein exercice, puis une collectivité territoriale à statut particulier.

a) *Les collectivités territoriales et les regroupements envisageables*

La carte des collectivités territoriales françaises, collectivités d'outre-mer non comprises, offre l'aspect d'un « jardin à la française » organisé sur toute son étendue sur trois niveaux de collectivités territoriales : communes, départements et régions.

Chacune des 36 809 collectivités territoriales¹ est administrée par un conseil élu et exerce des compétences définies par la loi.

Si Michel Debré recommandait en 1947 de redécouper la carte de France en 47 départements en réaction aux propositions tendant à regrouper ceux-ci en collectivités au niveau régional², les pistes de regroupement évoquées aujourd'hui concernent, à des titres divers, tous les niveaux de collectivités : régions, départements et communes. Il convient donc d'examiner si ces regroupements seraient souhaitables et s'il serait nécessaire d'encourager ou de faciliter leur réalisation.

(1) Vers des régions de taille européenne ?

Les régions françaises sont souvent critiquées à deux égards : elles seraient trop petites par rapport aux grandes régions européennes et le périmètre de certaines d'entre elles ne correspondrait pas à un bassin économique ni à un territoire d'attachement identitaire pour les habitants.

- Sans prétendre apporter une réponse définitive au stade de ce rapport d'étape, on peut noter d'une part que **les régions européennes sont elles aussi marquées par une grande diversité de taille et de population**. Si l'Allemagne est souvent montrée en exemple pour ses régions-Etats de « taille européenne », on ne peut manquer de noter que ce pays comprend, à côté de la Bavière (71 000 km² pour 12,5 millions d'habitants) des *Länder* plus petits que la plupart des régions françaises comme Brême (404 km² pour 663 000 habitants) ou la Sarre (1 million d'habitants sur une superficie de 2 600 km², à comparer avec les 8 280 km² de l'Alsace, plus petite région métropolitaine, pour une population de 1,7 million d'habitants).

Le dernier rapport de l'Observatoire des Territoires³ **place trois régions françaises parmi les vingt premières de l'Union européenne en termes de production** (classement NUTS⁴), ce qui correspond sensiblement à la part de la France dans le produit intérieur brut européen (15,6 %). Parmi celles-ci, l'Ile-de-France occupe la première place parmi les régions européennes.

¹ Au 1^{er} janvier 2008, pour la France métropolitaine et les DOM : 36 783 communes, 100 départements et 26 régions (source : « Les collectivités locales en chiffres 2008 » - DGCL).

² « La Mort de l'Etat républicain » - Michel Debré - 1947, pp. 80 et suivantes.

³ Deuxième rapport de l'Observatoire des Territoires - Janvier 2009.

⁴ Le classement NUTS (Nomenclature d'unités territoriales statistiques) est élaboré au niveau européen afin de faciliter les comparaisons entre pays.

• **Quelle pourrait être une « carte des régions » idéale ?**

On peut tout d'abord observer que **la France est un pays unitaire marqué par l'importance des échanges et des flux interrégionaux**. En conséquence, une carte construite selon un critère (échanges économiques, flux de déplacement quotidiens...) ne correspondra pas forcément à celle qui résulterait de l'observation d'un autre critère (attraction des étudiants, migrations hebdomadaires...).

On pourra également noter l'existence de plusieurs exemples de regroupement de régions à des fins particulières :

- les huit zones d'études et d'aménagement du territoire (ZEAT) délimitées par l'INSEE en 1967 ;
- les sept zones de défense¹ ;
- les huit circonscriptions électorales utilisées pour les élections européennes ;
- au sein de l'administration d'Etat, l'instauration de directions interrégionales notamment pour les services pénitentiaires, pour Météo France, pour les douanes et droits indirects, ainsi que pour les routes².

Un découpage plus fin pourrait amener à diviser certaines régions existantes afin de procéder à des regroupements jugés plus pertinents, ce qui pourrait conduire à un nombre plus élevé de régions.

Enfin, le code général des collectivités territoriales **comporte déjà des procédures permettant de faire évoluer la carte des régions** :

- selon son article L. 4122-1, **la modification des limites territoriales des régions** est prononcée par la loi, après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés qui peuvent également en faire la demande. Une modification des limites territoriales de départements limitrophes n'appartenant pas à la même région peut être réalisée par un décret en Conseil d'Etat, après avis favorable des conseils généraux et des conseils régionaux ;

- en application de son article L. 4122-3, **la fusion de deux ou plusieurs régions** a lieu par un décret en Conseil d'Etat, à la demande des conseils régionaux concernés. Cette demande doit avoir recueilli l'avis favorable d'une majorité qualifiée des conseils généraux intéressés (cette majorité qualifiée est constituée de la 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 regroupement est prononcé par décret en Conseil d'Etat.

Il paraît toutefois essentiel que **tout projet de regroupement ou de division de régions prenne en compte les besoins spécifiques des acteurs locaux et recueille leur accord préalable**. Un redécoupage des régions qui

¹ Décret n° 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense.

² Les directions « interdépartementales » des routes, créées par le décret n° 2006-304 du 16 mars 2006, correspondent géographiquement à un niveau supra-régional puisqu'elles découpent le réseau routier national en 11 « sections d'itinéraires ».

irait à l'encontre des aspirations locales risquerait, à l'opposé des objectifs recherchés, d'éloigner les populations de l'administration territoriale et de réduire l'efficacité de celle-ci. Ainsi, toute décision en ce sens devra-t-elle être ratifiée par référendum local.

Préconisation de la mission

Possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des régions, sur proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés statuant à la majorité et ratifiée par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat.

(2) Les départements

Le cadre ainsi fixé pour les réorganisations régionales devrait être également applicable aux départements.

Actuellement, l'article L. 3112-1 du CGCT prévoit que « *les limites territoriales des départements sont modifiées par la loi après consultation des conseils généraux intéressés, le Conseil d'Etat entendu. Toutefois, lorsque les conseils généraux sont d'accord sur les modifications envisagées, celles-ci sont décidées par décret en Conseil d'Etat* ». En revanche, **nulle disposition n'autorise la fusion de départements**, contrairement à ce que prévoit le code pour les régions. En outre, la consultation par référendum des populations concernées n'est pas davantage envisagée.

Votre mission considère donc que la souplesse qu'elle préconise pour les régions devrait être également reconnue aux départements.

Préconisation de la mission

Possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des départements, sur proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés statuant à la majorité et ratifiée par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat.

Dans le même esprit de volontarisme et au-delà des fusions pures et simples de collectivités territoriales, votre mission, suivant une recommandation de notre collègue Edmond Hervé, a jugé utile de favoriser les coopérations entre les collectivités territoriales elles-mêmes, et entre celles-ci et leurs établissements publics.

Préconisation de la mission

Réaffirmation du principe de coopération entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

(3) Des communes nombreuses mais sources d'un lien social irremplaçable

On souligne volontiers que la France compte 40 % des communes de l'Union européenne¹.

La dernière tentative de réduction du nombre des communes remonte à la loi « Marcellin » du 16 juillet 1971, qui a instauré les procédures de fusion simple et de fusion-association, associées à des incitations financières limitées dans le temps. Ces dispositions n'ont eu qu'un succès limité, le nombre de communes ne diminuant pas d'une manière significative et ayant recommencé à croître ensuite².

La persistance d'un tissu de communes très fin s'explique par la **proximité** de ce niveau, incarnée par le maire à l'écoute des préoccupations quotidiennes, ainsi que par un **attachement identitaire fort** à un niveau inscrit dans les histoires locales.

Les membres de la mission dans leur quasi-totalité, comme un grand nombre des personnes auditionnées, ont tenu à réaffirmer la force de l'identité communale et l'importance de la commune en tant que cellule de base.

M. Jean-Robert Pitte, lors de son audition devant la mission, a pour sa part relié les communes d'aujourd'hui aux châtelainies dont elles procèdent et, avant celles-ci, aux paroisses dont la création remonte souvent à un millier d'années. Elles sont également un **lieu de démocratie locale**, le maire représentant souvent l' élu local le mieux connu des citoyens.

Le nombre des communes nécessite un nombre très élevé d'élus locaux (environ 550 000), mais ceux-ci représentent une charge peu élevée pour les finances publiques et ils apportent une présence et un dévouement à la chose publique qui risqueraient d'être perdus irrémédiablement en cas de fusion massive des communes.

La plupart des personnes auditionnées par la mission n'ont donc pas souhaité une recomposition autoritaire de la carte des communes dans le cadre d'un plan d'ensemble, même si une comparaison européenne rappelle que toutes les réformes communales ou presque ont été conduites de manière autoritaire³.

En revanche, **la fusion sous une forme volontaire**, suivant les procédures existantes ou selon de nouvelles modalités à mettre au point, **demeure un instrument d'amélioration de l'action publique à la disposition des communes** qui estiment pouvoir mieux accomplir leur mission en se regroupant. Conformément au principe qu'elle a retenu précédemment, votre mission juge cependant nécessaire que toute modification en la matière soit approuvée par référendum.

¹ 36 783 communes (France métropolitaine et DOM) sur un total de 91 252 d'après « Les collectivités territoriales dans l'Union européenne », précité.

² Voir le I-A-2-b)-(2) du présent rapport.

³ Voir en particulier à ce sujet le I-C-3 du présent rapport.

Préconisation de la mission

Incitation à la fusion volontaire de communes sur la base de référendums proposés par une majorité qualifiée des membres des conseils municipaux des communes concernées.

Les marges de manœuvre le plus souvent évoquées demeurent toutefois essentiellement liées à un perfectionnement de la carte de l'intercommunalité.

b) Vers un achèvement et une rationalisation de la carte de l'intercommunalité

Au 1^{er} janvier 2008, la France comptait 5 syndicats d'agglomération nouvelle, 14 communautés urbaines, 171 communautés d'agglomération et 2 393 communautés de communes¹. Toutefois, 13,3 % de la population et 8,3 % des communes ne faisaient encore partie d'aucun EPCI à fiscalité propre.

- La plupart des personnes auditionnées ont insisté sur la nécessité de **poursuivre le processus de regroupement des communes au sein d'EPCI à fiscalité propre** (communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines). Il s'agirait notamment de s'opposer à des cas où une commune isolée refuse de partager le produit d'une ressource située sur son territoire.

Il apparaît ainsi une volonté d'aboutir à un **achèvement de la carte de l'intercommunalité** assez rapidement. L'ensemble du territoire français pourrait, en conséquence, être structuré par l'intercommunalité. Une exception souvent évoquée concerne la région Ile-de-France et le « Grand Paris » où l'intercommunalité est peu développée et qui appellent un traitement spécifique (voir *infra*).

- Cet achèvement de la carte intercommunale n'est toutefois pas séparable d'une **rationalisation des périmètres des communautés existantes**. De nombreux intervenants ont en effet souligné le manque de pertinence de certains périmètres d'EPCI, qui peut être dû à des phénomènes variés :

- intercommunalité « défensive » par laquelle des communes s'associent afin d'éviter d'être contraintes de rejoindre une autre intercommunalité ;

- intercommunalité « d'aubaine » ou « de guichet » qui voit des communes s'associer formellement pour bénéficier d'un surcroît de dotations d'Etat sans exercer en commun des politiques de manière effective.

Le code général des collectivités territoriales prévoit actuellement plusieurs procédures permettant d'étendre ou de fusionner des EPCI : procédure de fusion d'EPCI, dont un au moins est à fiscalité propre (article

¹ « Les collectivités locales en chiffres 2008 », *précité*.

L. 5211-41-3) ; procédure d'extension du périmètre d'un EPCI (article L. 5211-18, qui prévoit l'accord des communes nouvelles).

Ces procédures, notamment la seconde, ne présentent pas de caractère de contrainte pour les communes qui souhaitent rester isolées.

Une mise en œuvre de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité comporte plusieurs aspects.

- Concernant le **calendrier**, il serait souhaitable que le processus soit terminé à une date fixée **avant les prochaines élections municipales**, notamment si le mode de scrutin est dans le même temps réformé afin de permettre une élection des conseillers communautaires par « fléchage » des conseillers municipaux présents en tête de liste. Tout en étant consciente qu'il sera au préalable nécessaire d'aller vers la délimitation de périmètres plus pertinents dans un certain nombre de cas, votre mission a considéré que 2011 constituerait une échéance raisonnable. Cette date ne lui paraît pas hors d'atteinte compte tenu du nombre relativement faible des communes restant à intégrer dans les périmètres intercommunaux.

- S'agissant des moyens, ceux-ci pourraient prendre la forme d'une **incitation financière** qui, de préférence, se traduirait par des **pénalités** pour les communes qui ne seraient pas comprises dans un périmètre intercommunal après la date butoir, par exemple une diminution progressive du montant de leur dotation globale de fonctionnement.

Préconisation de la mission

Achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre avant fin 2011 en envisageant d'utiliser des outils incitatifs.

Afin de favoriser et de garantir la cohérence de cet achèvement de la carte de l'intercommunalité, il conviendrait de s'appuyer de manière volontariste sur les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), sous réserve toutefois de procéder à leur reconstitution. En effet, nombre des membres de votre mission ont déploré la composition actuelle de cet organe, qui n'assure pas une représentation équilibrée des différentes catégories de collectivités, certains allant même jusqu'à recommander d'introduire, dans ces commissions, des représentants de la société civile. Sans aller jusqu'à définir précisément les améliorations à apporter à cette composition, votre mission estime indispensable de repenser celle-ci.

Ainsi, sur la base d'une **représentativité améliorée**, ces CDCI pourraient légitimement se voir attribuer un rôle plus grand¹ dans la **fixation des périmètres pertinents d'intercommunalité**.

¹ L'attribution d'un rôle prescriptif ayant même été évoquée au cours des débats de votre mission.

Préconisation de la mission

Recomposition préalable et amélioration de la représentativité des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) et renforcement de leur rôle pour déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalités.

Dans le cadre d'une intercommunalité ainsi repensée et renforcée, votre mission considère nécessaire d'accroître le nombre des compétences, tant obligatoires qu'optionnelles, des intercommunalités à fiscalité propre, de manière à rendre plus consistant le socle commun de ces structures.

En effet, à l'heure actuelle, le nombre des compétences obligatoires dont doivent se doter les communautés de communes est trop limité, permettant à beaucoup d'entre elles de ne pas consentir un effort d'intégration véritable. On pourrait du reste faire la même observation s'agissant des compétences optionnelles. De ce fait, certains périmètres intercommunaux manquent d'efficacité. Aussi, sans fixer de façon précise le nombre de compétences obligatoires et optionnelles à ajouter, votre mission estime nécessaire de les augmenter graduellement.

Préconisation de la mission

Augmentation progressive du nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre pour tendre vers un socle commun plus consistant.

Dans le même souci d'efficacité, mais aussi dans celui d'une simplification et d'une unification des périmètres intercommunaux, il semble indispensable de tendre à la disparition de la plupart des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et à vocation multiple (SIVOM).

La survivance de beaucoup d'entre eux à l'intérieur d'EPCI à fiscalité propre ne se justifie plus désormais et ils sont du reste une source inutile de complexité et de surcoûts. Certains peuvent néanmoins conserver leur pertinence en raison de leur objet ou de contraintes géographiques (syndicats d'électricité ou de bassins versants par exemple).

Aussi est-il souhaitable que les suppressions de SIVU et de SIVOM impliquent tous les acteurs du département : initiative du préfet, large concertation départementale et validation des projets de restructuration par la CDCI. Cette démarche nécessaire ne pouvant être utilement entreprise qu'à l'issue de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, la date butoir pourrait être fixée à fin 2012.

Préconisation de la mission

Avant fin 2012, sur proposition du représentant de l'Etat validée par la CDCI, après une large concertation départementale, forte réduction du nombre des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) et transfert des compétences correspondantes aux groupements à fiscalité propre.

Enfin, on peut lier à cette problématique de l'intercommunalité la question des pays. Le pays peut soit être porté par un syndicat mixte ou par une association, soit avoir une existence de fait. Les appréciations qui ont été exprimées à son sujet au sein de la mission ont été très contrastées, en particulier en fonction de l'expérience régionale des intervenants. En effet, si les pays jouent un rôle déterminant en Bretagne, notre collègue Edmond Hervé ayant rappelé que leur origine remonte au *pagus* de la Gaule romaine, ils semblent avoir une utilité beaucoup moins évidente en d'autres régions. Dans un certain nombre de cas, leur création a moins eu pour raison d'être la mise en œuvre d'un réel projet commun que la perspective de percevoir des financements de la région ou de l'Union européenne.

Votre mission a estimé qu'il ne convenait pas de remettre en cause l'existence des pays dont la mission de coordination des intercommunalités pouvait continuer à favoriser le développement de projets territoriaux d'envergure. En revanche, elle a jugé souhaitable de supprimer les dispositions législatives instituant une conditionnalité dans l'octroi de concours financiers et pouvant de ce fait avoir des effets pervers.

Préconisation de la mission

Suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des pays, sans porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des intercommunalités dans le périmètre des pays existants.

Ainsi, un système intercommunal complété et rationalisé apparaît comme l'outil le plus adapté à l'administration locale au niveau du bassin de vie, dans le respect de la diversité des territoires et des identités communales.

3. Des réponses appropriées à des situations spécifiques

a) L'outre-mer

- (1) Des collectivités territoriales aux spécificités géographiques et historiques marquées

A de multiples égards, les collectivités territoriales d'outre-mer ne se trouvent pas dans une situation identique à celle des collectivités territoriales métropolitaines.

La situation géographique est une première donnée à prendre en compte. L'éloignement des collectivités territoriales d'outre-mer par rapport à la métropole, voire leur isolement lorsque ces collectivités sont insulaires, ce qui est le cas pour la majorité d'entre elles, rend impossible d'appliquer strictement le cadre institutionnel que connaît la métropole. L'éloignement plaide en effet pour une **organisation institutionnelle plus décentralisée**, qui prenne notamment en compte l'insertion de ces collectivités dans un environnement géographique différent de celui de la métropole. Par ailleurs, la **faible taille géographique et démographique** de certains territoires outre-mer renforce cette nécessité d'une organisation institutionnelle spécifique.

Ainsi, par exemple, la collectivité de Wallis-et-Futuna est constituée de deux archipels distants l'un de l'autre de 230 kilomètres, situés dans l'Océan Pacifique à 16.000 kilomètres de la métropole et peuplés de seulement 15.000 habitants. Prévoir la mise en place d'une région, de départements, de cantons, d'arrondissements ainsi qu'une organisation déconcentrée de l'Etat identique à celle applicable à l'ensemble du territoire national n'aurait pas de sens.

Les spécificités de l'outre-mer au sein des collectivités territoriales françaises sont également liées aux évolutions historiques. Ainsi faut-il attendre 1946 pour que Mayotte, la Guadeloupe ou la Martinique voient leur statut se rapprocher du droit commun. Ces collectivités n'ont donc pas connu à l'origine la même structuration institutionnelle que celle de la métropole qui remonte, pour les départements par exemple, à la Révolution française.

Au-delà de leurs particularités par rapport à la métropole, les collectivités territoriales d'outre-mer présentent aussi entre elles des disparités géographiques, historiques mais également démographiques et économiques importantes. De ce fait, non seulement le cadre institutionnel de l'outre-mer apparaît comme nécessairement spécifique par rapport au cadre national de droit commun, mais il impose également des solutions différenciées entre ces collectivités.

A titre d'exemple, la Polynésie française, qui se compose de 118 îles s'étendant sur 4.200 kilomètres carrés et peuplées de plus de 260.000 habitants, ne saurait être soumise à un cadre institutionnel identique à celui applicable à une collectivité telle que Saint-Pierre-et-Miquelon, petit archipel de 242 kilomètres carrés peuplé de 6.000 habitants. Ce simple constat exige que l'organisation institutionnelle définie pour l'outre-mer français soit souple et puisse s'adapter à la réalité de la variété de ses territoires.

(2) L'adaptation du cadre institutionnel à la variété « des outre-mers »

Fort heureusement, **l'organisation institutionnelle de la France a connu un mouvement de prise en compte croissante et progressive des spécificités des collectivités territoriales d'outre-mer.**

Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le cadre institutionnel de l'outre-mer français était théoriquement composé de deux statuts : d'une part, les départements d'outre-mer (DOM), régis par le principe

d'assimilation législative¹ et, d'autre part, les territoires d'outre-mer (TOM), régis par le principe de spécialité législative².

Nonobstant, toutes les collectivités territoriales d'outre-mer n'entraient pas dans ce schéma. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte n'étaient ni des DOM ni des TOM mais des collectivités *sui generis* au régime juridique hybride. Comme le relevait le rapport de notre collègue René Garrec sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République³, « *le statut constitutionnel, ainsi cloisonné, ne reflétait donc pas pleinement les réalités ultramarines* ».

Aussi la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a-t-elle eu pour l'objectif d'offrir un cadre juridique modernisé et différencié aux collectivités, qui corresponde à leurs spécificités et soit de nature à leur assurer les conditions d'un meilleur développement économique et social.

D'une part, l'article 73 de la Constitution a ouvert aux départements et régions d'outre-mer des possibilités d'adaptation, voire de définition des règles qui y sont applicables, dans certains domaines relevant de la loi. Cet article dispose ainsi que « *pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi* ».

D'autre part, hormis la Nouvelle-Calédonie, l'article 74 de la Constitution fournit désormais un cadre souple qui englobe l'ensemble des collectivités d'outre-mer non soumises au statut de l'article 73 et « *tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ». Ce statut est défini, pour chaque collectivité, par une loi organique qui permet son adaptation à la diversité des situations ultramarines. Les dispositions de l'article 74 facilitent également l'évolution des règles législatives applicables dans les collectivités ultramarines en permettant une adaptation des mesures relevant du domaine législatif plus large que celle permise par l'article 73 de la Constitution.

Pour autant, force est de constater que la prise en compte des spécificités de l'outre-mer ne conduit pas nécessairement à l'extension d'un modèle juridique en tous points dérogatoire à celui de la métropole. L'exemple de Mayotte, engagée sur la voie de la départementalisation depuis plusieurs années, montre l'envie et l'intérêt que peuvent avoir certaines collectivités ultramarines de se rapprocher de l'organisation institutionnelle de droit commun.

Un des avantages les plus marqués du statut actuellement applicable aux collectivités territoriales d'outre-mer est d'ailleurs la

¹ Principe qui veut que les textes législatifs s'appliquent automatiquement sur le territoire de ces collectivités.

² Principe qui veut que les textes législatifs ne s'appliquent que sous réserve d'une disposition expresse d'extension.

³ Rapport n° 27 Sénat précité.

capacité d'évolution institutionnelle qui leur est offerte. Ainsi, l'article 72-4 de la Constitution prévoit la possibilité, pour une collectivité ultramarine, de passer du régime de l'article 73 au régime de l'article 74 et inversement, sans modification du cadre constitutionnel. Il prévoit par ailleurs que cette évolution « *ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli* », ce qui accorde aux populations des collectivités concernées un droit de regard sur leur statut au sein de la République.

Les événements récents ont montré la nécessité de prévoir cette adaptation continue du cadre institutionnel ultramarin. Ainsi, suite à la crise sociale née en Guadeloupe au début de l'année et qui s'est étendue à d'autres départements d'outre-mer, **le Président de la République a annoncé, le 19 février 2009, des « Etats généraux de l'outre-mer », qui se tiendront avant l'été et devront notamment aborder la question de l'évolution institutionnelle des collectivités ultramarines.**

(3) La prise en compte des spécificités ultramarines par l'Union européenne

Les spécificités des collectivités territoriales d'outre-mer françaises ont conduit **l'Union européenne à leur reconnaître également un statut particulier.**

Les quatre départements d'outre-mer français font partie de l'Union européenne en tant que **régions ultrapériphériques (RUP)**. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne prévoit, « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, [...] qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* », l'application de « *mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du [...] traité à ces régions, y compris les politiques communes* ». A ce titre, par exemple, les départements d'outre-mer bénéficient, à titre dérogatoire, d'aides européennes aux importations et aux exportations pour compenser les coûts élevés d'acheminement des produits et des matières premières résultant de leur éloignement.

Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, quant à elles, ne font pas, strictement, partie de l'Union européenne, tout en étant rattachées à un de ses États membres. Elles ont le **statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**, dans le cadre duquel le droit communautaire ne leur est pas applicable, à l'exception d'un statut spécifique d'association.

(4) Des particularités également fiscales

Du fait notamment du statut institutionnel particulier conféré aux collectivités territoriales d'outre-mer par la Constitution française, celles-ci disposent de **ressources financières qui diffèrent très largement de celles de leurs homologues métropolitaines.**

A titre d'exemple, **les régions d'outre-mer bénéficient d'une taxe appelée octroi de mer**, qu'elles reversent majoritairement aux communes. Cette taxe est le produit de l'histoire et de la géographie ultramarines : sa création remonte au XVII^e siècle mais sa dénomination officielle résulte d'une loi du 4 juillet 1866, qui visait notamment à accorder aux colonies de l'Empire français une certaine indépendance commerciale. Sa nature résulte de l'isolement et de l'éloignement des régions d'outre-mer puisqu'elle est à l'origine l'équivalent d'un droit de douane, qui porte sur la majorité des produits importés. Or, cette taxe constitue aujourd'hui une part prépondérante des ressources financières des communes ultramarines : en Martinique, l'octroi de mer représente ainsi 48 % des rentrées fiscales des communes de moins de 10.000 habitants et 37 % de celles des communes de plus de 10.000 habitants. Par ailleurs, la fixation des taux de l'octroi de mer relève de la compétence des conseils régionaux, ce qui leur accorde une autonomie fiscale et financière importante.

Le cadre financier dans lequel évoluent les régions d'outre-mer n'est donc pas similaire à celui des collectivités territoriales métropolitaines. **Les problématiques relevant de la réforme de la fiscalité locale et de l'autonomie financière des collectivités territoriales se posent par conséquent en des termes différents et ne peuvent se voir appliquer les mêmes solutions qu'en métropole.**

(5) Une rationalisation structurelle ?

Ainsi, l'outre-mer français constitue un cas particulier d'adaptation de l'organisation institutionnelle à la spécificité du territoire français. Il ne serait pas opportun d'étendre une telle souplesse institutionnelle à l'ensemble des collectivités du territoire national, au risque de voir se disloquer l'organisation territoriale de la République. Toutefois, **cette adaptation est le signe de l'utilité et de la capacité de la République française à proposer des solutions pragmatiques satisfaisantes aux réalités rencontrées par les collectivités territoriales.** Elle implique aussi, dans le cadre de la réflexion actuellement menée sur l'avenir de l'organisation des collectivités territoriales françaises, la nécessité d'apporter à l'outre-mer français des solutions spécifiques.

Si votre mission n'a pas, à ce stade de ses travaux, examiné dans le détail l'ensemble de ces solutions, il lui semble toutefois possible de préconiser dès à présent le **regroupement, en une seule collectivité unique, des actuels départements et régions d'outre-mer.**

Notre collègue Claude Lise, entendu spécifiquement sur la situation outre-mer, a souligné combien l'enchevêtrement des compétences et la multiplicité des centres de décision, sur des territoires somme toute restreints, étaient préjudiciables à la lisibilité de l'action publique et à la bonne gestion des finances locales. Il a toutefois relevé la difficulté résultant de l'obligation constitutionnelle, fixée par le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'organiser un référendum avant de procéder à une éventuelle fusion de la région et du département dans les DOM.

Sans méconnaître les contraintes de cette exigence démocratique, votre mission préconise que le principe d'une telle fusion soit mis en œuvre,

les questions de procédure ne devant pas empêcher d'aboutir à une rationalisation hautement souhaitable de l'organisation institutionnelle des DOM.

Préconisation de la mission

Instauration d'une collectivité unique dans chaque département et région d'outre-mer.

b) Le Grand Paris

(1) Un débat relancé par le chef de l'Etat

Après avoir été pendant des siècles, quelques fois jusqu'à l'excès, le centre unique du pouvoir politique et économique de la France, l'agglomération parisienne apparaît aujourd'hui comme l'un des talons d'Achille de notre organisation territoriale compte tenu du décalage qui existe désormais entre les problèmes rencontrés, les moyens mobilisés et la multiplicité des institutions concernées, ceci dans un contexte de forte concurrence entre les grandes métropoles « mondiales ».

Les problèmes rencontrés concernent à la fois la taille de l'agglomération (plus de 6 millions d'habitants) qui n'est comparable avec aucune autre agglomération française, l'accroissement exponentiel du nombre des déplacements (plus d'un million de passagers par jour sur la ligne A du RER), l'hétérogénéité du tissu social (développement de véritables ghettos) et le coût des investissements et du foncier qui rendent problématiques le financement de tout projet.

Les moyens mobilisés pour assurer le développement de cet espace apparaissent, dans ces conditions, à la fois limités, éparpillés et, surtout, dépourvus de cohérence comme l'illustre notamment le différend persistant entre l'Etat et le Conseil régional sur l'avenir du SDRIF. Le défaut de planification régionale traduit également la difficulté à fédérer l'action de trop nombreux acteurs (Ville de Paris, communes, conseils généraux, Conseil régional, Etat...) qui se sont longtemps ignorés ou concurrencés alors même que la continuité du territoire aggloméré rend illusoire la distinction de leurs actions au yeux du citoyen. Sur le territoire aggloméré, seul le maire est bien identifié. Compte tenu de la taille critique qu'atteignent les communes, les délégués des intercommunalités, les conseillers généraux et régionaux sont à peu près inconnus tandis que les parlementaires bénéficient souvent de la notoriété de leur mandat municipal.

Si la question de l'avenir de l'agglomération parisienne est redevenue d'actualité, c'est d'abord parce que la région capitale est menacée d'une véritable « thrombose » du fait de la saturation de ses axes de transports. Mais les inégalités de développement et de revenus ont également jeté un regard nouveau sur une région qui était jusque là largement considérée comme « privilégiée ». A cet égard, les émeutes urbaines de 2005 ont révélé la grande fragilité sociale de nombreux territoires de banlieue. Sur un autre plan, les

exigences environnementales ont également mis en évidence la nécessité de mettre un terme à l'étalement de la ville et de favoriser une certaine densification, notamment en première couronne, ce qui pose en particulier la question de la gestion du foncier. Enfin, les travaux des économistes ont permis de faire ressortir le poids décisif de la métropole parisienne dans la création de la richesse nationale et la nécessité de favoriser son développement et sa compétitivité afin de pouvoir « entraîner » le reste du territoire.

Si la région Ile-de-France possède, encore, de nombreux atouts qui lui permettent de figurer en tête des palmarès européens, elle voit son rang menacé avec de plus en plus d'insistance¹. Grâce à son nouveau statut adopté au début des années 2000, le Grand Londres possède aujourd'hui une gouvernance moderne, efficace et légitime qui permet à son maire de se projeter dans l'avenir. Par ailleurs, même si elles restent moins importantes que les capitales française et britannique, les autres métropoles européennes (Barcelone, Milan, Berlin) ont beaucoup développé leurs équipements au cours de la dernière décennie, en particulier en matière de transports, ce qui en fait des destinations de plus en plus appréciées de la part des investisseurs internationaux.

Si la question de l'avenir de la métropole parisienne reste un enjeu national, c'est d'abord parce que Paris demeure un atout considérable pour la France et une « locomotive » économique irremplaçable pour tout le territoire. A cet égard, l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, le réseau TGV constitué en étoile autour de Paris, La Défense, les Grandes Écoles et les universités, les instituts de recherche du plateau de Saclay constituent des équipements de classe mondiale. Comme l'a expliqué l'ancien ministre M. Jean-Pierre Chevènement lors de son audition par la mission : « *Avec Paris, la France possède une des trois « villes monde » avec Londres et New York, ce qui constitue un atout formidable* ».

« La République et ses territoires »

Dans un ouvrage remarqué², Laurent Davezies remet en cause la représentation encore dominante dans l'esprit des Français d'une région parisienne qui concentrerait les richesses au détriment du reste du territoire. L'auteur relève un divorce géographique entre les forces productives et les dynamiques de développement. L'Ile-de-France reste la région locomotive de la croissance nationale mais elle est aussi celle où le revenu par habitant progresse le moins et où les nouveaux riches sont les plus nombreux. Le revenu par habitant progresse davantage dans le Grand Ouest et la Côte d'Azur attire les plus riches en dépit de sa faible compétitivité productive. Comble des paradoxes, le 93 est l'un des départements qui distribuent le plus de salaires et l'un de ceux dont le revenu par habitant est le plus bas.

¹ Selon une enquête CSA réalisée en janvier 2009, l'Ile-de-France est passée de la 5^e à la 8^e place mondiale en termes d'attractivité économique et l'image internationale de Paris a perdu 10 points au cours des six derniers mois.

² « La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses » - Laurent Davezies - Collection La République des idées - Janvier 2008.

Laurent Davezies souligne que les territoires sont en concurrence les uns avec les autres pour produire, mais aussi pour capter les richesses produites ailleurs. Une circulation invisible des richesses est en train de remodeler la géographie française. En 1976, l'Ile-de-France produisait 27 % du PIB et ses ménages disposaient de 25 % du revenu des Français. Aujourd'hui, elle produit 29 % du PIB et ne reçoit que 22 % du revenu. Elle gagne moins en travaillant plus !

Un des moteurs de la réduction des inégalités de revenus entre les territoires tient aux puissants mécanismes de redistribution liés aux prélèvements, aux dépenses publiques et aux transferts sociaux. Selon la Commission européenne, l'Ile-de-France a une contribution nette de 10 % de son PIB au revenu des autres régions. La redistribution des revenus via les fonds publics ou sociaux nationaux permet de transférer des montants largement supérieurs à ceux mis en œuvre par les politiques explicitement territoriales.

La disparité des revenus issus des retraites renforce les inégalités. Le quart des parisiens arrivés à l'âge de la retraite déménage et quitte la ville. C'est la principale raison du décalage entre le PIB et le revenu des Franciliens.

L'Ile-de-France est le territoire qui subit le plus l'effet de ciseaux PIB-revenu du fait d'une véritable évaporation du revenu primaire généré par la production. La région est perdante en termes de transferts publics, de transferts sociaux, de transferts de revenus du travail (7 % de la masse salariale est versée à des salariés qui n'y résident pas) et de revenus touristiques des ménages. En plus, elle supporte encore le poids des politiques régionales de « rééquilibrage » qui contribuent à la fragiliser dans ses équilibres internes et à l'affaiblir par rapport à ses concurrentes internationales.

Aujourd'hui, l'opposition Paris/Province qui a longtemps présidé à l'analyse des inégalités de développement territorial apparaît largement dépassée comme l'a montré le chercheur Laurent Davezies dans son ouvrage sur « *La République et ses territoires* » (voir *supra*). A l'heure où l'économie mondiale est en train de se recomposer autour d'une douzaine de mégapoles qui disposeront de toutes les fonctions économiques supérieures, il est devenu indispensable pour la France de préserver le rang de Paris et son rôle de tête de pont pour l'accès du reste du territoire à l'économie mondiale. Dans cet esprit, la nécessité de renforcer la métropole parisienne et de construire sur le reste du territoire un réseau de quelques grandes métropoles de taille européenne s'est imposée au chef de l'Etat comme une priorité nationale.

C'est ainsi que le président de la République a déclaré dans son discours du 17 septembre 2008 qu'il souhaitait que « *nous réfléchissions, au-delà des clivages des uns et des autres, à un nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris* ». Cette réflexion a bénéficié de l'apport de trois réflexions stratégiques, conduites l'une sous l'autorité de la région Ile-de-France à travers la mise en place d'une « Commission *scenarii* pour la métropole Paris-Ile-de-France » qui a rendu son rapport le 31 mars 2008 et l'autre à l'initiative de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat qui a confié une mission d'information au sénateur M. Philippe Dallier dont le rapport a été rendu public le 9 avril 2008. Parallèlement, le maire de Paris a mis en place une « conférence métropolitaine » qui a abouti à la création de « Paris métropole ».

ILE-DE-FRANCE, « GRAND PARIS » OU « PARIS MÉTROPOLE » ?

Ile-de-France : le terme désignait au Moyen-Âge l'espace aux confluent de l'Oise, la Marne et la Seine et correspondait à peu près à l'ancien domaine royal des Capétiens. La province s'étendait alors au Nord vers la Picardie et excluait l'Ouest de la Champagne. Abolie à la Révolution, elle est remplacée par cinq départements (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Oise et Aisne). Elle est reconstituée après-guerre sur la base des trois départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne. Les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise sont divisés en 1964 pour donner naissance à de nouveaux départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Val d'Oise et Yvelines).

Le territoire de l'Ile-de-France s'inscrit plus globalement dans celui du bassin parisien mais n'en constitue pas un sous-ensemble cohérent. Territoire administratif, il ne correspond plus à la région urbaine qui comprend également des villes comme Compiègne, Chartres, Dreux, Évreux, Beauvais, Montargis, Château-Thierry, Sens... Par ailleurs, la Région Ile-de-France ne s'identifie pas non plus à la zone dense de l'agglomération. A la fois trop petite et trop grande, elle suscite des interrogations quant à sa capacité à organiser véritablement ce territoire.

Grand Paris : le projet de « Grand Paris » a été imaginé au début du XX^e siècle par des élus de gauche de la petite couronne, tels Albert Thomas et Henri Sellier, qui proposaient de confier au Conseil général de la Seine les services communaux de la ville de Paris et des communes suburbaines. En 1936, André Morizet, maire S.F.I.O. de Boulogne propose à Léon Blum la création d'un Grand Paris composé des 80 communes de la Seine et des 20 arrondissements parisiens. L'idée était déjà de tenir compte de l'émergence du fait urbain et de favoriser les solidarités sur ce territoire cohérent.

En 2008, le sénateur Philippe Dallier, dans le rapport¹ qu'il a présenté au nom de l'Observatoire de la décentralisation, propose de constituer un « Grand Paris » sous la forme d'une collectivité territoriale nouvelle à statut particulier qui réunirait les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et qui disposerait de quatre compétences principales (développement économique, logement, transports et sécurité) sur le modèle du Grand Londres. Cette proposition s'inscrit dans le cadre des limites départementales existantes, même si notre collègue reconnaît l'intérêt qu'il y aurait à englober également des pôles structurants comme Roissy et Saclay.

Paris Métropole : le terme désigne une structure souple constituée à partir de 2005 à l'initiative du maire de Paris, à la suite de l'organisation d'une « Conférence métropolitaine » réunissant des maires de l'agglomération parisienne à laquelle étaient associés les présidents des Conseils généraux et du Conseil régional. Cette conférence a adopté fin 2008 le principe de la création d'un syndicat mixte ouvert d'études, réunissant 50 communes, 5 départements, la Région et 16 communautés d'agglomération.

(2) Les démarches de préfiguration : « Paris métropole » et la nomination d'un secrétaire d'Etat chargé de la région capitale

Le débat sur le Grand Paris a donné lieu à plusieurs initiatives de nature à préfigurer une organisation nouvelle de la métropole parmi lesquelles il convient de mentionner tout d'abord la « Conférence métropolitaine » initiée par le maire de Paris, M. Bertrand Delanoë, et réunie pour la première fois à Vanves le 7 juillet 2006.

Lieu de dialogue politique et d'échanges entre des édiles issus principalement de la petite couronne, la Conférence métropolitaine a permis de surmonter la barrière psychologique du périphérique et de favoriser l'émergence d'une conscience commune du territoire de l'agglomération.

¹ Rapport n° 262 Sénat précité.

Pour autant, les résultats de ce dialogue apparaissent encore timides aux yeux des promoteurs d'un statut particulier pour la métropole notamment au regard du caractère limité de la mission et des moyens dévolus au nouveau syndicat mixte « Paris Métropole » dont les statuts ont été adoptés en novembre 2008.

Cette structure chargée de conduire des études et de mener des réflexions apparaît, peut-être provisoirement, dépourvue de réelle capacité d'agir par elle-même pour organiser le territoire, puisque aucune compétence ni aucune ressource ne lui sont dévolues. Elle représente actuellement un niveau d'intégration communale inférieure à la communauté de communes et *a fortiori* aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines.

Parallèlement aux réflexions de « Paris Métropole » et du Comité Balladur, le chef de l'Etat a nommé au printemps 2008 un ministre en charge du grand Paris, M. Christian Blanc. Le nouveau secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale a depuis lors engagé un travail de prospective concernant plus particulièrement l'avenir des transports en Ile-de-France et certains sites stratégiques comme le plateau de Saclay qui devrait recevoir le statut d'opération d'intérêt national (OIN).

Le projet concernant les transports qui, début mars, n'avait toujours pas été rendu public officiellement prévoirait une ligne de transport ferré automatisée à l'ouest qui relierait Roissy au plateau de Saclay en passant par La Défense et Versailles pour rejoindre la proximité d'Orly. Par ailleurs, une autre voie ferrée du même type rejoindrait à l'est Villejuif au Bourget. Ces liaisons auraient vocation à structurer les territoires autour de nouveaux pôles de développement économique.

Le syndicat mixte ouvert d'études Paris Métropole

A l'initiative du maire de Paris et de plusieurs élus de l'agglomération ont été adoptés le 7 novembre 2008 les statuts du syndicat mixte ouvert d'études Paris Métropole dont on reproduit ci-après les dispositions qui précisent sa composition et son objet.

Article 1^{er} - Dénomination

En application de l'article L.5721-2 du Code général des collectivités territoriales, il est formé un syndicat mixte ouvert qui prend la dénomination de « Paris Métropole ».

Article 2 - Membres du syndicat mixte

Peuvent être membres du présent syndicat avec voix délibérative, les membres suivants :

- Au titre des communes et des structures de coopération intercommunale : Communes et EPCI à fiscalité propre, des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne

- Au sein de l'agglomération (unité urbaine au sens INSEE) : les communautés d'agglomérations et syndicats d'agglomérations nouvelles

- Au titre des Départements : Les départements d'Ile-de-France : Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise

- Au titre des Régions : Région Ile-de-France

- Paris, ville et département, siègera uniquement au sein du collège des départements.

D'autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de l'agglomération (unité urbaine au sens INSEE) ou sur lesquels sont implantées des plateformes aéroportuaires, pour lesquels l'objet du syndicat présente une utilité, pourront adhérer au syndicat, après accord du comité syndical intervenant dans les conditions de majorité prévues à l'article 17 des présents statuts. (...)

Article 3 - Objet

Dans un objectif général de résorber durablement les inégalités de développement au sein des territoires, de contribuer à l'adaptation écologique de la métropole et de favoriser l'essor économique sur le territoire métropolitain, **le syndicat mixte aura pour objet la réalisation d'études de niveau métropolitain** concernant notamment : l'aménagement ; l'environnement ; le développement économique et l'emploi ; le logement et l'habitat ; la mobilité et les déplacements ; la formation ; l'enseignement supérieur et la recherche ; le développement culturel.

Le syndicat mixte aura parmi ses objectifs prioritaires **l'élaboration de propositions** visant à impulser, d'une part, une plus grande solidarité financière et fiscale entre les collectivités territoriales du territoire métropolitain en lien avec l'ensemble de l'agglomération, de l'espace régional et du bassin parisien, et d'autre part le renforcement de la création de richesse sur le territoire métropolitain et le développement des capacités d'investissement public des collectivités territoriales par la mobilisation de nouvelles ressources financières.

Il engagera enfin un certain nombre de réflexions visant à définir les partenariats possibles et les modalités de coréalisation des projets de dimension métropolitaine notamment sur le développement économique pour l'emploi, le logement, la mobilité et les déplacements, le développement culturel, la solidarité financière et les diverses hypothèses de péréquation, l'évolution de la gouvernance de la métropole. (...)

(3) Les projets de création d'un « Grand Paris »

Si la nécessité d'améliorer la gouvernance de la métropole parisienne est reconnue, un débat est ouvert sur la forme qu'elle pourrait prendre. Le statut de communauté urbaine qui a été conçu pour les grandes métropoles régionales ne semble pas, en effet, adapté pour la capitale. Comme l'a souligné M. Jean-Pierre Chevènement, lors de son audition par la mission, la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 n'a pas été faite pour l'Ile-de-France, ce qui explique, par exemple, qu'il n'ait pas été créé de communauté urbaine autour de Paris. On observera à cet égard qu'une telle institution engloberait dans son périmètre plusieurs conseils généraux, ce qui reviendrait en quelque sorte à « inverser » la « hiérarchie » des niveaux d'administration locale, le « niveau de proximité » intercommunal se retrouvant plus éloigné du citoyen que le « niveau de solidarité » départemental.

Lors de son audition par la mission, le préfet d'Ile-de-France, M. Daniel Canepa, s'est déclaré favorable à la création d'une institution à statut particulier sur le territoire de la petite couronne parisienne qui pourrait prendre la forme d'une « communauté métropolitaine ». Il a évoqué, pour justifier cette évolution, le rôle mondial de Paris et la nécessité d'assurer son développement ainsi que les particularités de la « zone dense » qui appellent, selon lui, une réponse globale. Dans cette perspective, il a considéré que les communes de la petite couronne devraient conserver à la fois leur existence et leur capacité d'action mais que certaines de leurs compétences devraient être transférées à la nouvelle communauté métropolitaine dans une logique intercommunale.

Par ailleurs, les responsables économiques franciliens ainsi que plusieurs responsables publics nationaux comme MM. Pierre Mauroy, Jean-Pierre Raffarin et Jean-Pierre Chevènement ont affirmé devant la mission la nécessité de doter rapidement l'agglomération parisienne d'un statut particulier.

Le rapport du *Comité pour la réforme des collectivités locales* reprend à son compte l'idée de donner à l'agglomération parisienne un statut particulier et de fusionner les quatre départements de la petite couronne comme le proposait notre collègue Philippe Dallier dans son rapport au nom de l'Observatoire de la décentralisation. Or, la réforme envisagée remettrait en cause non seulement l'existence des conseils généraux dans la petite couronne mais aussi le rôle même de la ville de Paris, de la région Ile-de-France et de l'Etat dans la région capitale.

C'est la raison pour laquelle votre mission a décidé, dans le cadre de la préparation de son rapport final, de procéder à une nouvelle série d'auditions, en particulier celles de MM. Bertrand Delanoë, maire de Paris, et Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile-de-France, des présidents des conseils généraux concernés, et de M. Christian Blanc, secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, afin de

préciser son information sur les différentes perspectives d'évolution statutaire de la région capitale.

Préconisation de la mission

Poursuite des réflexions sur le Grand Paris.

C. CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Le constat dressé par votre mission de l'enchevêtrement des compétences et de la concurrence des actions menées par les collectivités territoriales a permis d'identifier ce qui constitue sans doute une des **tensions propres de la décentralisation** : il n'est pas possible de procéder à une répartition abstraite des compétences qui ne tienne pas compte du rôle que l'on souhaite voir jouer à chaque niveau de collectivité. Mais, en même temps, compte tenu de la réalité de l'action locale, une certaine concurrence entre chaque échelon paraît inévitable.

Pour autant, les exigences convergentes de lisibilité, de responsabilité et d'efficacité de l'action publique appellent une telle clarification. Sans préjudice des orientations qui ont pu se dégager au cours des auditions auxquelles a procédé la mission ainsi que lors des débats qu'elle a eu en son sein, elle a souhaité faire appel à l'expertise d'un cabinet de conseil pour une étude sur la répartition des compétences. Celle-ci n'étant pas achevée, votre mission se propose d'approfondir sa réflexion sur cette répartition de manière plus précise dans la seconde étape de ses travaux.

Dans le cadre du présent rapport d'étape, vos rapporteurs ont plutôt souhaité s'attacher à éclairer la vocation propre aux différents niveaux de collectivités territoriales.

1. Quels principes directeurs pour la redistribution des compétences ?

La complexité des domaines d'action des administrations locales s'ajoute à celle de leur organisation institutionnelle. A une époque où l'intervention de la puissance publique dépasse de loin les fonctions régaliennes traditionnelles pour recouvrir une part croissante du champ social et économique, il est nécessaire de rechercher des règles permettant de décider, dans chaque secteur, à quel niveau de l'administration territoriale l'action publique peut être conduite de la manière la plus efficiente possible.

La réflexion sur les réponses à apporter met en jeu deux types de considérations : celles liées à l'organisation de **blocs de compétence** et celles qui ont trait à la **coopération entre les collectivités de niveau différent**.

Dans les deux cas, la répartition des compétences devra être pensée **en fonction de la réalité des territoires** : il n'est pas forcément pertinent d'accorder les mêmes attributions à toutes les mairies, tous les départements, toutes les régions de France. La technique de l'expérimentation, prévue par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹, permettrait d'évaluer les résultats d'une nouvelle répartition avant sa généralisation éventuelle.

Préconisation de la mission

Développement du droit à l'expérimentation, par exemple pour le transfert de la compétence emploi aux régions.

a) Les blocs de compétence

La mise en œuvre du principe des blocs de compétence exige de répondre à plusieurs défis :

- comment définir un ensemble pertinent de compétences liées, qu'il conviendrait d'attribuer à une seule collectivité sur un territoire donné ?

- quelle collectivité ou groupement (commune, intercommunalité, département, région) exercera cette compétence le plus efficacement ?

Une application trop stricte de ce principe est toutefois remise en cause par de nombreux intervenants, qui estiment impossible de définir précisément ces blocs de compétence. Il conviendrait notamment de prendre en compte la diversité des communes et des départements : par exemple, un bloc pertinent pour un département urbain ne l'est pas forcément pour un département rural.

• **Un premier critère de constitution des blocs de compétence est le principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution peut jouer un rôle de fil rouge pour constituer des blocs de compétence et pour aider à choisir l'échelon le plus adapté.

Il peut notamment servir à :

- **assurer l'exercice d'une action à un niveau plus élevé** : les intercommunalités ont ainsi montré leur capacité à réaliser des investissements et à monter des projets de développement de plus grande ampleur que ceux qu'auraient pu élaborer des communes isolées ;

- **dans le sens inverse, permettre à une collectivité de niveau inférieur de prendre en charge des responsabilités** correspondant à ses capacités humaines et financières. C'est notamment le cas de certaines grandes métropoles qui pourraient recevoir délégation de mettre en œuvre certaines attributions départementales, l'aide sociale par exemple.

¹ Article 72, alinéa 4, de la Constitution.

- **Un autre principe évoqué est celui du « décideur-payeur »**

Selon ce critère, **la collectivité qui a le pouvoir de décision aurait également l'obligation de financer la totalité ou une grande partie de l'équipement. Réciproquement, celle qui est amenée à participer de manière importante à un projet disposerait d'une partie correspondante du pouvoir de décision.**

L'application de ce principe permettrait assurément de clarifier la répartition des compétences, en particulier entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dans le domaine social, notamment, les départements ou les régions sont parfois conduits à financer des dispositifs sur lesquels ils n'ont que peu de maîtrise, tels que les allocations de solidarité ou la formation professionnelle. Dans ce cas, le décideur demeure trop souvent l'Etat, qui intervient par son pouvoir normatif, la collectivité étant réduite à financer des dispositifs mis au point sans sa participation.

Appliqué de manière systématique, toutefois, le principe « décideur-payeur » risquerait de rendre plus difficile la conduite de certains projets cofinancés par plusieurs collectivités en multipliant les intervenants lors de la phase de décision. Il peut être plus rationnel dans certains cas de limiter le nombre des collectivités responsables d'un projet, tout en donnant à d'autres collectivités la possibilité de participer au financement et d'accélérer ainsi la mise en œuvre d'un projet intéressant leur territoire par la voie des fonds de concours.

- **Compléter les blocs existants en fonction de l'expérience acquise par les collectivités**

Il s'agirait d'améliorer la répartition actuelle des compétences sans la bouleverser, dans les domaines où l'utilité d'un « grand soir » de la redistribution des compétences ne paraît pas établie en comparaison des coûts de réorganisation locale qu'il entraînerait.

D'une manière générale, la région a plutôt vocation à remplir des missions stratégiques, le département étant perçu comme le plus compétent dans des politiques d'aide sociale et de solidarité territoriale, et le bloc communes-intercommunalités constituant l'échelon de proximité.

Plus spécifiquement, certains intervenants ont estimé que les collèges et les lycées pourraient être gérés par le même niveau de collectivité, qu'il s'agisse du département ou de la région. Cette gestion commune est déjà effective dans le cas de cités scolaires réunissant un lycée et un collège dans les mêmes locaux. Certains, l'Association des régions de France notamment, envisagent de constituer au niveau régional un grand bloc de compétences « éducation » qui irait du collège à l'université, en coopération avec l'Etat.

- **Prévoir une solution aux situations de « carence »**

Enfin, il est ressorti des auditions et travaux de la mission qu'il semblait nécessaire de prévoir, en cas de confirmation des blocs de compétence, la

situation dans laquelle la collectivité territoriale compétente n'exerce pas l'une ou l'autre des missions qui sont les siennes. Dans une telle hypothèse, les besoins et attentes de la population et des entreprises ne sont, par définition, pas satisfaits. Ainsi a-t-il paru légitime à votre mission que, la carence dûment constatée, un autre niveau de collectivité intervienne.

Préconisation de la mission

Renforcement des compétences exclusives par niveau de collectivités territoriales avec faculté de délégation de compétences d'un niveau à l'autre, et possibilité pour un niveau d'exercer une compétence attribuée à un autre sur la base d'un « constat de carence ».

b) Les modalités d'une coopération verticale

Une coopération verticale consiste à **organiser, sur un même territoire et dans un domaine de compétences donné, l'action combinée des différents niveaux de collectivités, ainsi que de leurs groupements** : commune et intercommunalité, département, région, Etat et Europe.

La coopération verticale apporte des outils pour une mise en œuvre des couples de collectivités.

Ici encore, les techniques envisagées sont multiples et ne sont pas exclusives les unes des autres.

• Le « chef de filat », un outil à la disposition d'une clarification des compétences

Si la compétence du chef de file est principalement limitée à un rôle d'impulsion, comme on l'a vu précédemment, elle peut toutefois lui permettre de tracer des orientations utiles. Plusieurs intervenants se sont déclarés favorables à une **mise en œuvre réelle de ce principe**, notamment entre les départements et les régions. M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF), et notre collègue et ancien Premier ministre M. Pierre Mauroy ont ainsi plaidé pour l'attribution d'un rôle véritable de chef de file à la région en matière de développement économique.

Il s'agirait, sur les compétences non exclusivement attribuées à un niveau de collectivité :

- de **créer les conditions d'une coopération harmonieuse entre les intercommunalités, les départements et la région** afin d'éviter les gaspillages pouvant résulter de la méconnaissance de l'action entreprise par l'autre collectivité, voire d'une volonté d'agir en sens inverse ;

- d'**assurer une meilleure identification, aux yeux du citoyen, de la collectivité responsable d'une action.**

Le chef de filat peut du reste s'envisager d'une manière générale pour l'exercice d'une compétence donnée, ou plus ponctuellement sur la conduite d'un projet. En tout état de cause, sa mise en œuvre implique la rationalisation

et la simplification des procédures pour les usagers qui devraient pouvoir être orientés vers un guichet unique et n'avoir à remettre à celui-ci qu'un seul dossier d'instruction.

Préconisation de la mission

Reconnaissance d'un « chef de filat » pour les compétences partagées entre plusieurs niveaux et instauration d'un guichet et d'un dossier d'instruction uniques.

• La délégation de compétences

Dans certains domaines, la loi attribue la compétence à une collectivité tout en prévoyant la **possibilité d'une délégation de cette compétence à une autre collectivité** qui en fait la demande par un « appel de compétences »¹.

Cette technique n'est actuellement pas autorisée dans tous les secteurs : par exemple, la gestion des bibliothèques départementales de prêt n'est confiée qu'aux seuls départements².

Il serait possible d'étendre le domaine d'application, voire d'en faciliter les conditions de mise en œuvre.

Cette délégation peut se faire dans les deux sens :

- du haut vers le bas : par exemple de la région vers le département, du département vers l'intercommunalité ;

- ou du bas vers le haut : d'une commune vers un département, d'un département vers une région.

Le sens ascendant correspond d'ailleurs au principe fondateur de l'intercommunalité, qui n'exerce ses compétences que par délégation des communes.

La **délégation de compétences** permettrait, si elle est bien organisée, **d'améliorer l'efficacité de l'action publique** en menant celle-ci au niveau le plus approprié, conformément au **principe de subsidiarité**. Par exemple, une intercommunalité de taille importante pourrait avoir les moyens humains et techniques nécessaires pour exercer les compétences liées à l'aide sociale par délégation du département.

La réalisation de cet objectif est facilitée par la **souplesse de cette procédure**, qui lui permet de **s'adapter à la diversité des conditions locales**. Ainsi, un département urbain et dense pourra demander à exercer des compétences différentes de celles d'un département rural.

¹ Voir notamment l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales pour l'appel de compétences d'un EPCI en direction du département ou de la région, ou l'article 33 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui a offert aux départements la possibilité de déléguer aux communes tout ou partie de leurs compétences dans le domaine de l'aide sociale.

² Article L. 320-2 du code du patrimoine.

Reste enfin la situation, déjà évoquée précédemment, de la carence de l'exercice, par une collectivité ou par l'Etat, de l'une de ses compétences, qui doit pouvoir ouvrir à une autre collectivité la faculté de l'exercer.

C'est dans cet esprit général visant à faciliter les délégations de compétences que votre mission a formulé sa préconisation examinée au a) *supra*.

• Les bénéfiques d'une mutualisation des services entre collectivités

Si les intervenants ont souvent souligné que les principaux gains en matière de mutualisation des services et de suppression des services redondants résidaient dans les services de l'Etat, il existe toutefois dans les administrations locales des possibilités de rationalisation, entre une structure intercommunale, les communes qui en font partie, le département et la région.

Ainsi, les administrations de la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) sont-elles regroupées depuis 1972 avec celles de la ville-centre. Le personnel est employé par la CUS mais travaille également pour la ville, qui rembourse à la communauté urbaine le coût des prestations.

Le principe de la mutualisation de services, prévu en droit français¹, doit toutefois être étudié sous l'angle de sa conformité au droit européen au regard de la jurisprudence communautaire, qu'il s'agisse de mutualisation « ascendante » (au profit de l'intercommunalité) ou « descendante » (au profit des communes)².

2. Compétence générale ou spécialisation des compétences : une réponse différenciée selon les niveaux ?

a) Un équilibre à trouver entre l'objectif de clarification des compétences et le respect des initiatives publiques locales

La remise en cause de la « clause générale de compétence », par sa suppression ou, pour le moins, une limitation de son champ d'application, est souvent mise en avant comme un moyen de remédier à l'enchevêtrement des compétences. Ainsi, la mission d'information de l'Assemblée nationale a-t-elle préconisé, dans un objectif de clarification, de spécialiser l'action des collectivités territoriales en attribuant, à terme, 80 % de leurs compétences exclusivement à un seul échelon. Cette disposition figure également dans le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard Balladur.

¹ Article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

² Voir l'avis motivé de la Commission européenne à la France du 27 juin 2007 et l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes C-324/07 du 13 novembre 2008, Coditel Brabant SPRL / Commune d'Uccle, Région de Bruxelles-Capitale.

En précisant que « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* »¹, le législateur a reconnu à chacun de ces niveaux de collectivités une marge d'intervention large sur les sujets d'intérêt local. Pour autant, il est possible de **s'interroger sur l'impact réel de cette clause générale** dans l'imbrication des interventions et des financements constatée dans certains domaines. D'une part, il n'existe aucune évaluation des conséquences financières de son application. D'autre part, elle ne serait, pour certains, que résiduelle - sur des domaines partagés comme la culture, le financement d'équipements sportifs ou d'associations, etc. - et sa suppression ne suffirait donc pas à faire avancer de manière décisive le débat sur la clarification des responsabilités.

Il ressort d'abord des travaux de la mission un large **attachement à ce que la commune**, « point de contact » avec les habitants et usagers des services publics, **conserve une compétence générale**. M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, a considéré qu'il était essentiel pour les maires de conserver cette liberté d'agir dans les domaines d'intérêt communal, nécessitant une action de proximité.

Cela ne donne d'ailleurs guère lieu à débat. Il apparaît notamment que **transposer la compétence générale des communes aux intercommunalités conduirait à élever ces dernières au rang de collectivités territoriales de plein exercice et serait de nature à porter atteinte à la légitimité des communes**. Comme tout établissement public, les EPCI sont en effet régis par le principe de spécialité : ils ne peuvent agir que dans les domaines qui leur ont été expressément attribués ou délégués.

Cependant, une certaine marge de souplesse semble nécessaire, en parallèle, afin de permettre une adaptation aux spécificités des territoires. Les communes pourraient ainsi avoir la possibilité de **déléguer cette compétence générale à l'échelon intercommunal**, en fonction d'un intérêt communautaire laissé à leur appréciation. Notons, à cet égard, que l'Assemblée des communautés de France préconise que la clause générale de compétence, bien que « *d'émanation communale* », se traduise par un double niveau de mise en œuvre, communal et intercommunal.

- S'agissant des départements et des régions, vos rapporteurs ainsi que plusieurs intervenants ont relevé que **l'exercice des compétences « spéciales » que leur a confiées la loi mobilise déjà plus de 80 % des budgets locaux**.

Par ailleurs, la clause générale de compétence ne donne pas un droit illimité à agir dans tous les domaines : comme l'a rappelé M. Michel Verpeaux lors de son audition², elle s'arrête là où commencent les attributions exclusives confiées par la loi à une autre collectivité publique.

¹ Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

² Voir également « La clause générale de compétences, consécration ou remise en cause ? », article précité.

• En outre, s'il est possible de s'interroger, comme cela a été rappelé plus haut, sur le fait que la clause générale de compétences soit ou non, au plan juridique, une forme d'expression du principe constitutionnel de libre administration, elle n'en demeure pas moins, pour un grand nombre des intervenants entendus par la mission, comme un **attribut politique essentiel des collectivités territoriales, consubstantiel à la décentralisation**. Ainsi, M. Jean-Luc Bœuf a souligné lors de son audition que c'est lorsqu'une collectivité a acquis la clause générale de compétence qu'elle est devenue « majeure », de plein exercice ; ou bien c'est quand une collectivité a été consacrée par le législateur que cette clause lui a été attribuée¹.

La mission a ainsi noté l'attachement d'un grand nombre d'élus à cette clause générale. Pour M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, elle a permis de répondre à l'hétérogénéité des territoires et de s'adapter, par des réponses appropriées, innovantes et réactives, à la diversité des problématiques locales. Elle est, en outre, une forme d'expression de la liberté des élus, une garantie de mener à bien leurs projets, en disposant d'une marge de « respiration » et d'initiatives, voire d'un « filet de sécurité » pour répondre à des besoins nouveaux ou spécifiques.

Ainsi, sans que cela fasse expressément partie de leurs compétences, des départements et des régions ont pu contribuer à des actions fondamentales pour l'aménagement et le développement équilibré du territoire. De même, en participant à des investissements universitaires – ou autoroutiers – qui relèvent de la compétence de l'Etat, des départements, en lieu et place de la région, ont su répondre au défi de la couverture numérique du territoire par le déploiement du haut débit sur des zones qui auraient pu rester laissées de côté.

Préconisation de la mission

Réaffirmation du principe de libre administration des collectivités territoriales.

b) Vers une spécialisation plus forte des départements et régions ?

Le principe d'une encore plus grande spécialisation des compétences exercées par les départements et les régions a été avancé dans plusieurs rapports, notamment celui établi en 2006 par M. Pierre Richard sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Ce dernier avait envisagé deux pistes de clarification des compétences :

- la première consistant à clarifier les compétences sur des politiques déjà bien identifiées par le législateur, avec, par exemple, le transfert de compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale (notamment en matière de formation professionnelle ou d'action sociale) ;

¹ Comme cela a été rappelé dans la première partie du rapport, la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux l'a reconnue aux communes, celle du 10 août 1871 relative aux conseils généraux a prévu une disposition similaire pour les départements, et, enfin, la loi du 2 mars 1982 l'a étendue aux régions.

- la seconde visant à confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause générale de compétence.

Pour le groupe de travail présidé par Alain Lambert, cette dernière option était privilégiée car perçue comme « *garantissant une vraie clarification des compétences* ». Sa mise en œuvre supposerait que les départements et les régions interviennent sur un domaine limitatif de compétences, que leurs compétences soient exclusives ou, par exception, clairement partagées avec une seule autre personne publique, et enfin qu'elles soient prescriptives et donc opposables aux autres niveaux d'administration, y compris l'Etat.

Si la mission reconnaît la nécessité d'une clarification des compétences, notamment dans des domaines où l'on constate des recouvrements sources de confusion, elle note toutefois que, comme vos rapporteurs l'ont relevé plus haut, **la spécialisation des départements et des régions est déjà, pour une large part de leurs attributions, une réalité.**

Par ailleurs, une segmentation trop rigide des compétences ne semble pas une voie réaliste et adaptée aux spécificités et exigences de l'action locale. Il convient de veiller, en effet, à **ne pas aboutir à des effets indésirables de nature à tarir l'initiative locale**, au détriment de l'intérêt public général.

Plusieurs membres de la mission et intervenants ont ainsi estimé que, dans l'hypothèse où le bénéfice de la clause générale de compétence ne s'appliquerait plus aux départements et aux régions, leurs compétences spéciales devraient être définies de façon assez large, voire complétées par des compétences facultatives, sur le modèle de la solution retenue pour les EPCI. Vos rapporteurs inclinent à soutenir cette orientation.

Une articulation entre compétences générales et compétences spécifiques n'en reste pas moins à définir, afin d'affirmer les vocations propres au département et à la région, de renforcer la lisibilité de leurs interventions et de valoriser les complémentarités entre les collectivités.

A cet égard, les **compétences spécifiques**, qui mobilisent déjà l'essentiel des interventions des départements et des régions, gagneraient à **être précisées, étendues ou clarifiées dans certains domaines**. Tel est notamment le cas en matière de développement économique, où plusieurs formes d'interventions peuvent être distinguées : la définition des orientations stratégiques et du régime des aides aux entreprises au niveau des régions, ce qui a trait à l'environnement de l'entreprise aux niveaux départemental et intercommunal, par exemple.

Une telle orientation permettrait ainsi d'affirmer les spécificités de chacun de ces deux niveaux de collectivités :

- le département dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales ;

- la région dans ses missions stratégiques et liées à la préparation de l'avenir.

En outre, et dans cette logique même, **la région devrait désormais se voir attribuer la compétence de répartir les fonds européens**. Les élus d'Alsace entendus par la mission, non seulement M. Adrien Zeller, président du conseil régional, mais également M. Philippe Richert, questeur du Sénat, et les présidents des deux conseils généraux, MM. Charles Buttner et Guy-Dominique Kennel, ont témoigné du succès et de l'intérêt patent de l'expérimentation mise en place en la matière en Alsace.

Enfin, votre mission est convaincue que le renforcement de la décentralisation et la clarification des responsabilités ne peuvent être réellement effectifs sans l'attribution, aux départements et aux régions, des **parties du pouvoir réglementaire liées aux compétences** qu'exercent ces deux niveaux de collectivités.

Préconisations de la mission

Affirmation des départements dans leur rôle de garant des solidarités sociales et territoriales, et des régions dans leurs missions stratégiques et liées à la préparation de l'avenir.

Attribution des parties du pouvoir réglementaire liées à leurs compétences aux départements et aux régions.

Attribution aux régions de la compétence de répartir les fonds européens.

D. RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DES ÉLUS LOCAUX

La réforme envisagée ne peut faire l'économie d'un renforcement de la démocratie locale tirant toutes les conséquences des évolutions récentes de la vie des territoires.

1. Favoriser une meilleure représentativité des conseils d'intercommunalité

Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont composés actuellement de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres¹.

Or, comme on l'a vu précédemment, à la fois les progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre, qui couvre aujourd'hui 92 % du territoire, et la part, toujours plus importante, que prennent ces structures à la gestion et à la fiscalité locales, imposent d'associer plus directement les

¹ Article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales.

citoyens à cette désignation. C'est ce qui **a conduit de nombreux intervenants à se prononcer en faveur d'une réforme du mode d'élection des membres des conseils de communautés** (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines).

- Une première proposition pourrait consister à **élire au suffrage universel direct le président de l'exécutif intercommunal**, dans un scrutin séparé de l'élection municipale. Dans son rapport sur les « *métropoles d'avenir* »¹, M. Dominique Perben a suggéré cette formule pour les présidents des communautés urbaines et ceux des communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants. Une telle proposition présente cependant **deux inconvénients majeurs**. En effet, ainsi que l'ont souligné plusieurs personnalités entendues par la mission, notamment notre collègue et ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, il peut être souhaitable de conserver un caractère de collégialité à la direction des EPCI. De plus, l'élection au suffrage universel du président de l'intercommunalité serait susceptible de donner à celui-ci une légitimité concurrente à celle des délégués communautaires, au risque de créer un niveau et une légitimité supplémentaires dans le « millefeuille » institutionnel.

- Une autre proposition consisterait plutôt à **transposer aux intercommunalités le mode de scrutin utilisé actuellement pour l'élection municipale à Paris, Lyon et Marseille (scrutin de type « PLM »)** : les membres des conseils d'intercommunalité seraient parmi les candidats élus sur les listes des élections municipales, selon une technique communément désignée comme un « **fléchage** » vers l'intercommunalité.

Ce mode de scrutin présenterait les avantages suivants :

- les conseillers communautaires seraient **désignés au suffrage universel direct** parmi les conseillers municipaux des communes membres : les électeurs seraient donc en mesure d'évaluer, en votant à l'élection municipale, les conséquences de leur choix sur la composition du conseil de la communauté. De plus, les enjeux propres à l'intercommunalité trouveraient ainsi un écho dans le débat électoral ;

- la **circonscription électorale** pour l'élection des conseillers intercommunaux **demeurerait la commune**, ce qui permettrait de préserver le lien entre les municipalités et l'EPCI auquel elles délèguent leur compétence.

- Retenir cette option rendrait toutefois nécessaire de procéder à **un certain nombre d'adaptations du mode de scrutin municipal** afin de permettre à la plus grande part, sinon la totalité, des communautés d'être élues selon cette nouvelle modalité. En effet, le « fléchage » des candidatures est difficilement conciliable avec la pratique du « panachage » et il ne fonctionne convenablement que dans le cadre d'un scrutin de liste.

¹ « Imaginer les métropoles d'avenir » - Rapport de M. Dominique Perben au président de la République et au Premier ministre - Janvier 2008.

Il a ainsi été suggéré, notamment par M. Jacques Péliissard, président de l'Association des maires de France (AMF), de baisser à 500 habitants le niveau en-dessous duquel le panachage est autorisé, voire de le supprimer.

Pour aller plus loin, il pourrait être envisagé **d'abaisser à 500 habitants le seuil au-delà duquel serait appliqué le scrutin de liste à deux tours** aujourd'hui en vigueur dans les communes de 3 500 habitants et plus. Par ailleurs, les **candidatures gagneraient à être rendues obligatoires dans toutes les communes, y compris celles de moins de 500 habitants**. En effet, indépendamment de tout dispositif de fléchage, il est apparu à la mission qu'une telle obligation de candidature répond à une exigence démocratique de transparence, et a d'ailleurs fait l'objet de propositions de loi de certains de nos collègues.

Préconisations de la mission

Election des conseillers communautaires par « fléchage » sur les listes de candidats aux élections municipales.

Corrélativement, application du mode de scrutin des communes de plus de 3 500 habitants aux communes de plus de 500 habitants et obligation de candidature au conseil municipal dans toutes les communes.

2. Traduire dans les modes de scrutin les évolutions en cours au sein des départements et des régions

Les travaux de la mission ont montré que, s'agissant des **élections cantonales et régionales**, deux perspectives se dessinaient : la première consisterait à **moderniser les bases du scrutin cantonal** pour lui permettre de garantir une **meilleure représentativité des conseillers généraux** tout en **conservant le lien fort qu'il tisse entre les élus et le territoire** ; la seconde viserait à **tirer toutes les conséquences** qu'appellerait, **un éventuel rapprochement entre les conseillers généraux et les conseillers régionaux**, si cette option prévalait.

a) La modernisation des modes de scrutin

Renforcer les fondements de la démocratie locale, qui est l'un des objectifs de la réforme à venir, rend nécessaire d'adapter tant les circonscriptions électorales que les modes de scrutin aux dynamiques locales afin de favoriser la meilleure représentation possible des hommes et des territoires. Or, et les critiques formulées à son encontre en témoignent suffisamment, c'est, de ce point de vue, principalement le **mode de scrutin cantonal** qui est décrié par certains. Il lui est ainsi reproché :

- d'une part, **d'être inégal**, compte tenu de la **différence de taille entre certains petits cantons ruraux et des cantons urbains très peuplés**, ce

qui conduit à faire cohabiter au sein d'une même assemblée des conseillers généraux représentant des nombre d'électeurs très différents ;

- d'autre part, en raison de son caractère uninominal, **de ne pas offrir la même capacité que le scrutin de liste à être représentatif de la société française ;**

- enfin, d'être **mal adapté à la représentation des populations dans les zones urbaines.**

A l'inverse, un grand nombre de personnalités auditionnées ont souligné la **qualité du lien entretenu par les élus départementaux avec leur territoire**, avec lequel ils sont en contact quotidien, en particulier en zone rurale. Comme l'a noté le géographe Jean-Robert Pitte lors de son audition, les conseillers généraux sont à l'écoute des populations, recevant leurs doléances et transmettant les informations à l'échelle départementale. Il convient dès lors **d'apporter une réponse aux questions soulevées sans pour autant remettre en cause les qualités tout autant saluées du mode de scrutin cantonal.**

Certains membres de la mission se sont déclarés partisans d'**un scrutin mixte, distinguant les cantons urbains et les cantons ruraux**. Le tracé des cantons urbains étant souvent considéré comme peu représentatif du territoire considéré, une **circonscription unique pourrait, dans cette hypothèse, être établie au niveau de l'agglomération**, au sein de laquelle plusieurs conseillers généraux seraient élus selon un **scrutin de liste**. En revanche, **le mode de scrutin uninominal actuel continuerait d'être utilisé au sein des cantons ruraux**, ces derniers faisant l'objet d'une **nouvelle délimitation afin de mieux tenir compte de l'impératif d'égle représentation de la population**. A l'issue d'un débat approfondi, votre mission, néanmoins, n'a pu s'accorder pour retenir ce système.

En revanche, une autre réforme, recommandée par la quasi-totalité des personnalités entendues et répondant à un objectif de simplification, a été retenue par la mission : il s'agirait de **renouveler l'ensemble du conseil général en une fois**, tous les **six ans**, au lieu de procéder à un renouvellement partiel tous les trois ans comme c'est le cas actuellement.

S'agissant du **mode de scrutin régional**, qui a déjà fait, par le passé, l'objet d'un certain nombre de réformes, **il ne semble pas qu'une modification soit nécessaire**, sauf à ce que se pose la question du rapprochement entre les deux fonctions de conseiller général et de conseiller régional.

Préconisation de la mission

Election de tous les conseillers généraux en même temps pour une durée de six ans.

b) La question du rapprochement, par les modes de scrutin, des conseillers généraux et des conseillers régionaux

La solution consistant à rapprocher les conseils régionaux et les conseillers généraux sur le mode envisagé pour les communes et l'intercommunalité, **par l'organisation d'un même scrutin qui permette la désignation simultanée de ces deux types de conseillers**, a été examinée par votre mission. Les partisans de ce système considèrent qu'il assurerait une meilleure coordination entre les deux niveaux territoriaux et une rationalisation de l'organisation de leur administration.

Telle qu'elle a été exposée par un certain nombre d'intervenants, cette option consisterait **soit** à créer un corps de **conseillers territoriaux** qui se substitueraient aux conseillers généraux et régionaux et exerceraient, respectivement au chef-lieu de la région et à celui du département, chacun des mandats concernés, **soit** à conserver les uns et les autres, **certains des conseillers généraux étant cependant désignés en même temps conseillers régionaux**.

Cependant, de nombreuses réticences se sont été exprimées sur cette proposition, certains considérant qu'elle pénaliserait les régions et d'autres, au contraire, qu'elle réduirait les départements à n'être que des subdivisions de la région, sans moyens d'action autonomes.

Aussi, à l'issue d'un débat approfondi, la mission a-t-elle estimé que la question des conseillers territoriaux et de leur mode d'élection constituait un point de blocage sévère des discussions entre les parties en présence et qu'elle appelait un approfondissement de sa réflexion.

E. REFONDER LES FINANCES LOCALES

1. Renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales subissent depuis quelques années un **effet de ciseau** entre des charges qui connaissent un taux de progression élevé et des recettes de plus en plus contraintes.

En ce qui concerne les charges, les collectivités financent à la fois les transferts de compétences, leurs propres politiques et les désengagements de l'Etat. En ce qui concerne les ressources, les assiettes des impôts locaux sur lesquelles les collectivités ont une marge de décision rétrécissent au fil des décisions législatives et les dotations en provenance de l'Etat ne peuvent plus connaître de dynamisme en raison du contexte économique et budgétaire national.

Le système français est marqué depuis longtemps par **une dualité des financements** des collectivités : outre certaines recettes liées notamment à la gestion des services publics, ils se répartissent principalement entre **des**

recettes fiscales, sur lesquelles les collectivités ont plus ou moins d'influence, et **des dotations ou concours de l'Etat**. Notre collègue Jacques Mézard a d'ailleurs souligné lors de son audition l'inquiétude ressentie par les collectivités territoriales en raison du peu de maîtrise qu'elles avaient sur leurs recettes.

Certains pays européens, peu nombreux (Malte, Irlande), n'attribuent pas de recettes fiscales aux collectivités territoriales, mais **en moyenne dans l'Union européenne, les recettes fiscales représentent 47% des recettes totales**. La suppression ou la limitation trop forte du pouvoir fiscal des collectivités locales ne semble donc pas justifiée ; elle ne l'est ni par l'histoire française, ni par les comparaisons européennes. Elle aurait également une conséquence forte du point de vue démocratique : un élu pourrait-il mettre en œuvre la politique pour laquelle il a fait campagne en ne recevant des ressources que de l'Etat ?

Dans ces conditions, il est nécessaire de **trouver un nouvel équilibre pour le financement des collectivités locales**.

a) Dans leurs relations financières avec l'Etat

En ce qui concerne les transferts de l'Etat, la question revêt deux aspects. D'une part, **l'Etat est devenu le premier contribuable local** mais il ne peut s'en prendre qu'à lui-même car c'est au travers des exonérations et dégrèvements adoptés au fil des années par le Parlement. Le taux de prise en charge par l'Etat des taxes directes locales a vivement progressé dans le temps pour atteindre globalement 26 % en 2008 : plus de 50 % pour la taxe professionnelle et près de 33 % pour la taxe d'habitation.

La **suppression ou la limitation des dégrèvements et exonérations** est régulièrement mise en avant comme une **simplification** et surtout une **meilleure responsabilisation** des élus locaux face à leurs électeurs – contribuables. Il s'agit aussi de faire disparaître un lien malsain entre les collectivités et l'Etat : cette contribution nationale est invisible pour le contribuable local, ce qui ne peut pas être satisfaisant en termes de responsabilité et de transparence.

A partir de cette solution unanime, la véritable question est de savoir **comment répartir la charge** – devenue très élevée – entre l'Etat, les collectivités locales et les contribuables : les dégrèvements et exonérations sont estimés à 20,5 milliards d'euros en 2009. L'objectif sera d'autant plus difficile à atteindre que la suppression annoncée de la taxe professionnelle sera peut-être partiellement compensée par de telles dotations.

D'autre part, **les dotations de l'Etat n'ont plus qu'un vague lien avec les territoires et sont assez largement forfaitisées** : dans la DGF des régions (5,3 milliards d'euros en 2008), 152 millions alimentent la dotation de péréquation ; dans la DGF des départements, les deux dotations de péréquation s'élèvent à 1,3 milliard pour une dotation globale de 12 milliards. Cependant, depuis la réforme de 2004, l'action du Comité des finances locales rétablit

progressivement plus de péréquation dans la répartition de la DGF, car il augmente les dotations de péréquation plus vite que les dotations forfaitaires ou de compensation.

Par ailleurs, dans le cadre des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, des sujets plus techniques peuvent être évoqués :

- si les collectivités lèvent l'impôt en décidant, dans certaines conditions, du taux de certaines taxes, c'est **l'Etat** qui **calcule l'assiette**. Or, les grandes collectivités auraient les capacités humaines et techniques pour travailler sur les bases d'imposition et assurer ainsi une meilleure et plus juste répartition de l'effort fiscal. Plusieurs collectivités ont ainsi effectué des études sur les bases de taxe professionnelle et ont transmis aux services de l'Etat les résultats de ces « contrôles », ce qui a pu permettre d'augmenter la base d'imposition. De plus, en contrepartie de ce service rendu, l'Etat prélève des **frais d'assiette**, dont le montant n'est plus négligeable sur les feuilles d'imposition ;

- en outre, l'Etat **prélève effectivement l'impôt**, en levant également des frais de gestion pour ce service rendu aux collectivités. De même que pour le calcul des bases, certaines collectivités auraient les capacités de percevoir directement le produit fiscal auprès des contribuables ;

- l'Etat tient les comptes du payeur et assure la gestion de **la trésorerie des collectivités**. Celles-ci ont obligation, sauf condition exceptionnelle, de déposer leurs liquidités au Trésor public, sans rémunération ; la contrepartie de l'Etat est l'avance du produit des impôts locaux par douzième tout au long de l'année, en anticipation par rapport aux versements effectifs des contribuables. Cependant, cette contrepartie est de moins en moins pertinente en raison du développement de la mensualisation du paiement de l'impôt ; de plus, si cette avance n'existait plus, cela poserait un problème de trésorerie uniquement la première année du changement de versement.

Pour autant, cette obligation de dépôt se révèle prudentielle en temps de crise : les collectivités ne pouvant placer leurs fonds sur les marchés ou sur des titres, ne sont pas touchées par des pertes de placements, comme ont pu l'être de nombreuses collectivités américaines ou norvégiennes durant les crises financières.

Enfin, il est évident qu'une refondation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ne peut être réalisée sans que ces dernières puissent faire valoir leur position sur la nature, le périmètre et les conditions des obligations mises à leur charge. Une des difficultés principales de l'évolution historique récente réside bien, en effet, dans le fait que des transferts de compétences et/ou de charges ainsi que des changements dans les assiettes des impôts locaux sont décidés en l'absence de concertation avec les collectivités et leurs associations représentatives. Le rétablissement de la confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales auquel appelle votre mission passe ainsi par un changement profond des comportements et des procédures en la matière.

Préconisation de la mission

Refondation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, subordonnant toute nouvelle décision à une concertation préalable et codifiée avec les associations nationales d'élus locaux.

b) Dans leurs ressources fiscales

La fiscalité directe locale, symbolisée par les « quatre vieilles », cristallise les critiques. Les taxes locales sont en réalité très nombreuses mais les plus importantes en volume sont en effet la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la taxe professionnelle.

Ces impôts sont **des impôts de « stock »**, ils sont assis sur des valeurs qui ne fluctuent pas ou peu avec la croissance économique : la taxe professionnelle a en particulier une très faible élasticité à la baisse. Ils présentent donc **un avantage indéniable pour les collectivités**, leur produit étant prévisible et globalement stable hors effet-taux. A contrario, du point de vue du contribuable, ils paraissent parfois lourds, surtout en période de crise, et cette perception est renforcée par la diminution régulière des assiettes décidée par le législateur. Ce type d'impôt ne connaîtra pas une baisse forte en cas de crise économique, mais ne connaîtra pas non plus de hausse forte en cas de croissance.

Avec les droits de mutation, on constate très directement l'inconvénient de disposer d'impôts de flux : la baisse de leur produit est extrêmement rapide en période de crise immobilière. Ceci est d'autant plus pénalisant pour **les collectivités** qu'elles **ont l'obligation d'équilibrer leurs budgets** ; contrairement à l'Etat, elles ne peuvent pas « laisser filer le déficit ». Les règles comptables actuelles devraient d'ailleurs être ajustées si les impôts de flux devenaient plus importants pour les collectivités.

La fiscalité locale française souffre également d'**une grande confusion pour le citoyen**. Les quatre taxes directes locales ont de **multiples « tranches »** : pour la commune, souvent l'intercommunalité, le département, la région, l'Etat avec les frais de gestion et de recouvrement, parfois les chambres consulaires. De plus, certains impôts ou taxes sont prélevés via une taxe directe locale : la redevance audiovisuelle ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Il existe donc bien **un « millefeuille » de la fiscalité locale** : 39 000 organismes décident à un niveau ou à un autre d'un taux d'imposition.

Ressources fiscales des collectivités : comparaisons européennes ¹

Les modalités de financement des collectivités infranationales dans les pays de l'Union européenne sont extrêmement diversifiées et les frontières entre les différentes composantes de la ressource sont difficiles à définir.

Les recettes tirées de la facturation des services publics locaux et de la gestion du patrimoine sont très diverses et dépendent à la fois des compétences exercées par les collectivités et du mode de gestion des services publics.

En ce qui concerne la fiscalité, il existe un grand nombre d'impôts propres aux collectivités, directs ou indirects, ainsi que des impôts qu'elles partagent avec l'Etat ou les Etats fédérés. On peut noter que, dans certains pays, comme la Belgique, l'Allemagne ou l'Espagne, les collectivités locales ont le droit de créer de nouveaux impôts locaux.

Trois impôts locaux sont très répandus :

- **L'impôt foncier** est présent dans la quasi-totalité des pays européens et, dans une large majorité d'entre eux, il s'agit d'un impôt exclusivement communal. Il prend généralement en compte à la fois les terrains et les constructions. Les bases d'imposition reposent soit sur la superficie ou la surface, soit sur la valeur des propriétés. Les taux peuvent différer selon la catégorie ou l'utilisation des biens, mais également selon les zones géographiques à l'intérieur de la collectivité (par exemple en Italie en fonction des équipements publics à proximité). Les collectivités disposent souvent d'une marge de manœuvre pour la fixation du taux, mais elle est fréquemment encadrée.
- **L'impôt local sur les activités économiques** est présent dans une dizaine de pays, il est particulièrement important dans les recettes totales en France, en Allemagne, en Italie et au Luxembourg. Il peut porter sur le bénéfice des sociétés (Allemagne) ou le profit opérationnel (Luxembourg), la valeur ajoutée (Italie et Hongrie), le montant des salaires (Autriche), la valeur locative des immobilisations avec un correctif en fonction de la valeur ajoutée (France).
- **L'impôt local sur les revenus des personnes physiques** concerne cinq pays de l'Union européenne. Au Danemark, en Finlande et en Suède, il constitue la principale ressource fiscale des collectivités. Assis sur la même assiette que l'impôt national, il est recouvré par l'Etat, mais les collectivités disposent d'une grande liberté pour la fixation du taux. En Belgique et en Italie, il s'agit d'une taxe additionnelle à l'impôt national, moins importante que dans les pays nordiques.

Enfin, **les partages d'impôts nationaux sont très répandus en Europe**, principalement dans les Etats fédéraux, et portent sur des impôts à fort rendement : **l'impôt sur le revenu des personnes physiques** (IRPP, 15 pays assurent un tel partage), **l'impôt sur les sociétés** (9 pays) et la **taxe sur la valeur ajoutée** (6 pays).

En ce qui concerne l'IRPP, les Länder allemands en perçoivent 42,5 % et les communes allemandes 15 %, les communautés autonomes espagnoles généralement 33 %, les communes hongroises 39 %, les communes italiennes 6,5 % ou les départements polonais 10,3 %.

Le partage de la TVA concerne principalement des Etats fédéraux, mais pas uniquement : en République tchèque, les communes perçoivent 21 % des recettes de TVA et les régions 9 % ; en Roumanie, les départements et les communes en perçoivent 27,5 %.

¹ Voir « Les collectivités territoriales dans l'Union européenne », précité.

Le partage de l'impôt sur les sociétés concerne également des pays très divers : l'Allemagne, l'Autriche, mais aussi le Danemark (les communes en perçoivent 13,4 %), la Finlande (22 % pour les communes), la Pologne (notamment 15,9 % pour les régions) ou la République tchèque (principalement 21 % pour les communes).

A partir de ce constat et de l'objectif de trouver des ressources suffisantes et pérennes pour les collectivités, **quelques principes** peuvent être posés pour orienter la réforme de la fiscalité locale :

- les impôts devant être « **lisibles** » et **compréhensibles pour le contribuable**, chacun d'entre eux doit donc certainement être **spécialisé sur un nombre limité de collectivités**. Il s'agit au fond d'un impératif démocratique de consentement à l'impôt, dont le principe a été posé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans le même esprit, comme il est indiqué ci-dessus, il est nécessaire de limiter, voire de supprimer les prises en charge par l'Etat de contributions dues localement ;

- chaque collectivité doit pouvoir **recourir à la fois au contribuable ménages et au contribuable entreprises** ; en particulier, il paraît indispensable à la mission de conserver un impôt économique, expression du lien qui doit continuer à exister entre les territoires et les entreprises ;

- en raison des règles d'équilibre des budgets locaux, les collectivités doivent s'appuyer plus largement sur des **impôts de stocks**, plutôt que sur des impôts de flux ; en tout état de cause, chaque niveau de collectivité doit pouvoir disposer de deux types de ressources fiscales ;

- **les assiettes doivent être larges** pour éviter la concentration de l'impôt et limiter les critiques ; par ailleurs, les cumuls d'impôts sur une même assiette doivent être limités ;

- enfin, **la capacité pour la collectivité de fixer le taux doit être réelle**. Une réflexion pourrait également être engagée pour que certaines collectivités puissent dans une certaine mesure disposer de marges de décision sur les assiettes.

Préconisation de la mission

Attribution de deux types de ressources fiscales par niveau de collectivité territoriale, limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette et maintien d'un impôt lié à l'activité économique pour préserver les relations entre les territoires et les entreprises.

2. Assurer la solidarité entre les territoires par une péréquation refondée

a) La nécessité d'une péréquation efficace

S'il est souhaitable de laisser davantage de liberté fiscale aux collectivités territoriales et de renforcer leur autonomie financière, cette

évolution doit nécessairement **s'articuler avec une rénovation de la péréquation entre les territoires**. En effet, toutes les collectivités territoriales sont loin d'avoir les mêmes bases fiscales, les inégalités étant d'autant plus importantes que le nombre de collectivités territoriales concernées est élevé.

Ainsi, les inégalités sont particulièrement marquées pour les **communes**. Si l'on prend en compte l'ensemble des communes de métropole, le potentiel fiscal par habitant varie de 0 euro à plus de 30 000 euros (Omonville-la-Petite, dans le département de la Manche). La moyenne est de l'ordre de 500 euros par habitant. En ce qui concerne les **départements** de métropole, le potentiel fiscal par habitant s'échelonne de 232 euros pour le département de la Creuse à 991 euros pour celui des Hauts-de-Seine, la moyenne s'établissant à environ 400 euros par habitant. Enfin, l'écart est plus faible dans le cas des **régions** puisque le potentiel fiscal par habitant va de 67 euros en Corse à 111 euros pour la Haute-Normandie.

b) Les lacunes des dispositifs actuels de péréquation

Selon un rapport du Commissariat général du plan¹, « *la péréquation corrige 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51 % entre départements et 54 % entre régions* ».

Si ces résultats sont significatifs, ils masquent le fait que le dispositif actuel de péréquation est illisible, tant pour les citoyens que pour les collectivités territoriales, et d'une complexité telle que sa gestion est rendue difficile. Ainsi, l'étude précitée conclut au fait que la dotation la plus péréquatrice, du fait de sa masse, serait, paradoxalement, la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En revanche, les dotations explicitement dédiées à la péréquation, bien qu'ayant une plus forte intensité péréquatrice, réaliseraient moins de péréquation, du fait de leur montant modeste.

Pourtant, la DGF n'est pas principalement versée en fonction du potentiel fiscal de chaque collectivité. Ainsi, si les communes au potentiel fiscal par habitant le plus élevé perçoivent effectivement moins de DGF, ce qui est de nature à renforcer la péréquation, on constate que **la répartition de la DGF entre les communes à faible potentiel fiscal par habitant ne semble que peu dépendre du potentiel fiscal par habitant**. Ainsi, l'Etat dépense beaucoup pour verser des dotations dont le montant n'a pas principalement pour vocation de rectifier les écarts de richesse entre les collectivités territoriales les plus riches et les collectivités les plus pauvres.

Par ailleurs, **l'efficacité des mécanismes de péréquation semble décroître**, ce que reconnaît le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, en ce qui concerne les communes. La direction générale des collectivités locales (DGCL) relève ainsi un « *recul de la performance péréquatrice des dotations* », qui « *provient de l'augmentation ces*

¹ « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales » - Rapport du Commissariat général du plan par MM. Guy Gilbert et Alain Guengant - 2004.

dernières années du nombre et du poids des dotations de compensation dans l'ensemble des dotations, notamment sous l'effet de la création en 2003 de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et de son intégration dans la dotation forfaitaire en 2004 »¹.

Il apparaît donc que **le système de péréquation dite « verticale », qui consiste en une répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, n'est pas satisfaisant.**

Or, **la péréquation dite « horizontale », qui fonctionne par prélèvement sur les recettes fiscales des collectivités disposant d'un niveau élevé de ressources pour les répartir, au niveau local, est très peu développée.** Lors de son audition, notre collègue Charles Guéné s'est d'ailleurs prononcé en faveur de son renforcement.

Outre les **intercommunalités à fiscalité propre**, les deux principaux exemples de péréquation horizontale sont le **Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)**, mécanisme de péréquation financière propre à cette région, créé par la loi du 13 mai 1991², et les **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**, créés par la loi du 29 juillet 1975³.

Le FSRIF a pour objectif de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes* »⁴. Les communes contributives au fonds sont celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % à la moyenne régionale ou dont les bases de taxe professionnelle par habitant excèdent 3 fois la moyenne nationale. Les communes bénéficiaires sont celles dont l'indice synthétique de ressources et de charges est le plus faible.

Les FDPTP, quant à eux, opèrent une péréquation horizontale au niveau départemental. Ils ont pour fonction de répartir entre les communes et les intercommunalités le produit de taxe professionnelle provenant d'établissements considérés comme « exceptionnels » du fait de l'importance de leurs bases fiscales.

c) Les pistes pour une nouvelle péréquation

Une première piste de rénovation de la péréquation serait le renforcement des mécanismes de péréquation horizontale. Ainsi, comme le propose l'Assemblée des communautés de France, le rôle péréquisiteur des

¹ Réponse aux questionnaires transmis par M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

² Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

³ Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

⁴ Article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

intercommunalités pourrait être renforcé au travers de l'approfondissement de la mutualisation des bases de la taxe professionnelle. Cette orientation permettrait de répondre au problème de la concentration des établissements productifs, que le Centre d'analyse stratégique¹ considère comme « *responsable au premier chef des inégalités territoriales, puisque 5 % des communes bénéficient de près de 80 % des bases* ».

Par ailleurs, **le renforcement des dotations les plus péréquatrices, telles que la dotation de solidarité urbaine (DSU)**, pourrait être mis en œuvre. Ce renforcement devrait s'articuler avec la nécessité de préserver le niveau de ressources de l'ensemble des collectivités territoriales et l'impératif de limiter l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, dans le cadre actuellement très contraint des finances publiques.

Une **réforme globale des dispositifs de péréquation** pourrait également être envisagée. Celle-ci pourrait voir la mise en place d'une nouvelle dotation de péréquation, unifiée donc plus lisible pour les citoyens et les collectivités territoriales et plus efficace, ainsi qu'un choix plus marqué pour les dispositifs de péréquation horizontale entre les collectivités territoriales. Cette réforme globale est préconisée par M. Philippe Valletoux, dans son rapport au Conseil économique, social et environnemental : « *La nouvelle donne fiscale et financière pour le secteur local amène à penser, là encore, que le souci d'une vision globale du système est certainement préférable au maintien d'un dispositif éclaté et abscons. **La mise en place d'un Fonds national de péréquation** se substituant à l'ensemble des dispositifs existants - à l'exception éventuellement des Fonds particuliers à l'Île-de-France et à l'Outre-mer - est de nature à mieux répondre aux attentes en la matière* »².

3. Mieux maîtriser les cofinancements

Comme vos rapporteurs l'ont indiqué, la pratique des cofinancements est, dans une certaine mesure, indispensable à l'action publique. Par conséquent, **la remise en cause des financements croisés ne doit pas être à l'ordre du jour**. En revanche, des solutions peuvent être apportées pour remédier aux inconvénients résultant de cette pratique et répondre aux critiques récurrentes dont elle fait l'objet.

a) Limiter le nombre de cofinanceurs ?

Une première piste de réforme pourrait consister à **limiter le nombre de cofinanceurs d'un investissement public**.

¹ Note de veille n° 121 - Centre d'analyse stratégique - Janvier 2009.

² « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » - Rapport présenté par M. Philippe Valletoux au nom du Conseil économique, social et environnemental – 2006.

Toutefois, cela présente le **risque de limiter le montant global consacré à un investissement et donc le nombre et la qualité des investissements publics**. Une réflexion doit donc être poursuivie sur les contours de cette éventuelle limitation. Ils doivent être définis de manière souple, afin de ne pas entraver l'action publique. Ainsi, les contributions de l'Etat et de l'Union européenne pourraient être exclues de cette limitation mais la question est posée du transfert des subventions directes de l'Etat aux départements et de la compétence de gestion des subventions européennes aux régions. De même, des règles spécifiques pourraient être mises en place en faveur des plus petites communes, dont les capacités de financement sont les plus faibles.

D'avis contraire, M. Jean-Luc Bœuf, directeur général des services du conseil général du Val-d'Oise, lors de son audition devant la mission, préconise leur limitation à deux, voire trois intervenants des opérations de cofinancement, en incluant dans ce plafond à la fois l'Etat et l'échelon communautaire. Selon lui, cette limitation, plus stricte, aurait l'avantage, en réduisant la participation de certains acteurs publics aux projets relevant de la compétence des autres acteurs, de recentrer chaque échelon sur son cœur de métier, tout en conservant la possibilité d'une participation conjointe de plusieurs personnes publiques. Cela favoriserait à la fois la lisibilité de l'action publique et la logique de complémentarité, chaque collectivité territoriale intervenant en appont de l'action des autres et non en concurrence avec elle.

b) Mettre en place des guichets uniques ?

Un autre élément de simplification, préconisé par l'Assemblée des communautés de France, serait la **mise en place de « guichets uniques »**, qui simplifieraient les circuits de financement, sur le modèle des agences régionales de santé (ARS) ou de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Ainsi, pour chacune des principales politiques publiques, seraient constituées des « agences régionales de financement », qui seraient l'unique interlocuteur de chaque collectivité territoriale lorsqu'elle souhaite regrouper des financements pour mettre en œuvre un projet. Cette seule mesure de simplification, sans porter atteinte à la pratique actuelle des cofinancements, en réduirait la complexité et la lourdeur administrative.

c) Mettre en place des seuils de financement ?

De manière plus contraignante, pourrait être envisagée la **fixation de seuils impératifs de financement pour certains des acteurs participant à un investissement**. Ainsi, par exemple, la collectivité territoriale principalement compétente ou concernée par l'investissement pourrait avoir pour obligation de contribuer au moins à hauteur de 50 % au financement du projet.

Cette mesure permettrait également de clarifier les responsabilités, en identifiant distinctement la collectivité territoriale principalement responsable, sans hypothéquer la réalisation des investissements puisque la possibilité d'une participation financière d'autres acteurs serait maintenue. Une telle réforme s'inscrirait dans la logique de la mise en place d'un « chef de filat » de certaines collectivités territoriales dans chacun des secteurs de compétence.

Enfin, un dispositif de ce type serait également modulable, le seuil minimal de financement pouvant varier, les participations des autres acteurs publics pouvant également faire l'objet de seuils, afin d'éviter la trop grande dilution des financements et ce dispositif pouvant, enfin, s'articuler avec la limitation du nombre de cofinanceurs.

d) Interdire aux collectivités territoriales de financer les projets relevant de la compétence de l'Etat ?

Une dernière piste, particulièrement contraignante par rapport à la pratique actuelle, pourrait être d'**interdire aux collectivités territoriales de participer au financement d'investissements qui relèvent clairement des compétences de l'Etat**. Une telle interdiction aurait le mérite de la clarté puisqu'elle obligerait l'Etat à assumer l'intégralité du poids de sa compétence et éviterait aux collectivités territoriales d'avoir à limiter les financements qu'elles accordent à leurs dépenses obligatoires pour contribuer à l'action étatique.

Toutefois, cette solution n'est pas sans inconvénient. Ainsi, la qualité des réalisations pourrait pâtir d'une limitation des financements locaux. Il pourrait également résulter de cette limitation une moins bonne insertion des projets nationaux dans leur contexte local, les collectivités territoriales étant moins directement associées aux projets.

**L'exemple de la délocalisation à Aix-en-Provence
de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)**

Décidée en 2002, la délocalisation de l'ENSOSP sur le site d'Aix-les-Milles, près d'Aix-en-Provence, a fait l'objet d'une **opération de cofinancement très large**, faisant intervenir un grand nombre de financeurs publics. Ainsi, M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », relevait dans son rapport d'information¹ sur cette délocalisation que « le financement de la délocalisation de l'école a été réparti de la façon suivante :

- **l'Etat** est la principale source de financement, puisqu'il prend intégralement à sa charge le remboursement de l'emprunt de 52,8 millions d'euros contracté par l'ENSOSP [...]. L'Etat assure donc plus de **56 % du financement total de la délocalisation de l'école** ;

- **le conseil général des Bouches-du-Rhône** est la deuxième source de financement en montant puisqu'il participe à hauteur de 30,5 millions d'euros, soit **33 % du coût total de la délocalisation** ;

- **le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur**, contribue pour près de 5,8 millions d'euros, soit **6 % du total** ;

¹ « L'ENSOSP : une délocalisation ambitieuse à parachever » - Rapport d'information n° 484 (2007-2008) fait par M. Claude Haut, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances - Sénat.

- la communauté d'agglomération du Pays d'Aix, participe quant à elle à hauteur de 2,7 millions d'euros, soit 3 % du coût total de la délocalisation et, enfin

- la ville d'Aix-en-Provence, finance un montant de 1,8 million d'euros, soit 2 % du coût de la délocalisation ».

Le financement de ce type d'opération apparaît complexe. Toutefois, il a permis de rassembler des fonds au-delà des seules capacités financières de l'Etat afin de mettre en place un projet dont l'envergure aurait peut-être été moindre et l'ancrage dans le cadre local moins réussi si l'ensemble des collectivités territoriales concernées n'avait pas participé à sa réalisation.

En conclusion, il apparaît que **la question des financements multiples est intrinsèquement liée à celle des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales**. Une clarification des compétences qui passerait par la remise en cause de la clause générale de compétence et par la délimitation très stricte des champs d'intervention de chaque strate de collectivité entraînerait nécessairement la réduction du nombre d'opérations de cofinancement et des problèmes qu'elles suscitent.

A l'inverse, il est peu probable qu'une solution satisfaisante puisse être apportée aux problèmes posés par les financements multiples en cas de maintien de compétences concurrentes entre les collectivités territoriales. C'est pourquoi **les pistes à privilégier semblent, à ce stade, relever de l'aménagement de la pratique des financements multiples et non de leur disparition**.