



FAIRE CONFIANCE À L'INTELLIGENCE TERRITORIALE

Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

Rapport d'information de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, rapporteurs

Rapport n° 471 (2008-2009)

Créée en octobre dernier à l'initiative de M. le Président du Sénat, la mission temporaire, composée de façon pluraliste, s'est vu confier le soin de réfléchir et de formuler des propositions en toute indépendance d'esprit sur la réorganisation territoriale.

La mission sénatoriale s'est mise à l'ouvrage en étant consciente de la responsabilité particulière qui lui incombait d'éclairer le Sénat. Car c'est à lui que reviendra d'examiner en premier, à l'automne, le **projet de loi que prépare actuellement le gouvernement** et dont le Sénat sera saisi en premier.

Au terme des huit mois au cours desquels se sont déroulés ses travaux, la mission temporaire est en mesure de présenter un ensemble cohérent de propositions, susceptible de modifier en profondeur notre organisation territoriale, d'améliorer le fonctionnement des collectivités qui font vivre les territoires au quotidien et de renforcer la démocratie locale

Soulignant le rôle irremplaçable joué par les collectivités territoriales, qui, en 2008, ont assuré 73 % de l'investissement public, et dont la dette représente moins de 10 % de l'endettement national, la mission a placé ses orientations de réforme sous le signe de la responsabilité des élus et de la confiance à rétablir entre l'Etat et les collectivités territoriales, tout en souhaitant que ses propositions offrent l'opportunité de nouvelles avancées à la décentralisation.

Rappelons que, à l'issue d'une première phase de ses travaux, la mission a présenté en mars dernier un rapport d'étape¹ mettant plus particulièrement l'accent sur **l'intercommunalité**. Dans ses premières préconisations, qu'elle réaffirme, elle a **recommandé l'achèvement de l'intercommunalité à fiscalité propre, d'ici 2011, le renforcement progressif des compétences obligatoires de communautés de communes et l'élection au suffrage universel direct par « fléchage » sur les listes municipales dans toutes les communes de plus de 500 habitants** (les premiers élus siégeant à l'intercommunalité).

Sur la base du débat intervenu en séance publique le 18 mars dernier, la mission a engagé la seconde phase de ses travaux, avec la volonté d'aller plus loin, en mettant l'accent sur **l'amélioration de la gouvernance territoriale, la clarification des compétences et la remise à plat des finances locales**.

Parvenue au terme de ses travaux, la mission présente un ensemble de **90 propositions** dont certaines, particulièrement audacieuses, s'appuient sur les nouveaux moyens offerts par la réforme constitutionnelle de 2003 : **expérimentation et recours à la collectivité « chef de file »**.

Un débat sur la réforme des collectivités territoriales est organisé en séance publique le **30 juin**, sur la base notamment des propositions de la mission.

¹ Cf. rapport d'étape n° 264 (2008-2009).



Claude Belot
Président



Yves Krattinger
Rapporteur



Jacqueline Gourault
Rapporteur



Pierre-Yves Collombat
Premier vice-président



Rémy Pointereau
Deuxième vice-président

I. - PROPOSITIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

- **Limiter**, par la loi, **en fonction de la population**,
⇒ la taille des exécutifs des conseils communautaires.
- Créer, par la loi, **une nouvelle catégorie d'EPCI dénommés « métropoles »** dont les communes membres resteraient des collectivités territoriales de plein exercice. ⇒
- Prévoir la faculté, par la loi, d'**ériger les métropoles en collectivités territoriales de plein exercice**, en lieu et place des communes membres, sur délibérations concordantes de celles-ci.
- Fixer **dans la loi des critères d'accès au statut de métropole** et de délimitation du périmètre métropolitain et créer par la loi un nombre limité de métropoles, par exemple : Lyon, Lille, Marseille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg.
- Attribuer un siège au moins à chaque commune membre dans le conseil métropolitain.
- **Désigner les conseillers métropolitains au suffrage universel direct** par fléchage sur les listes de candidats aux élections municipales.
⇒
- Définir un **bloc minimal de compétences** obligatoires des métropoles, à partir des compétences obligatoires des communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999 et qui correspondent aux grandes fonctions métropolitaines.
- **Réaffirmer la possibilité de délégations de compétences des départements et régions aux métropoles**, et ouvrir la même possibilité de délégation pour l'Etat.
- Instituer une autorité organisatrice unique pour organiser les transports dans l'aire métropolitaine.
- Instituer une dotation globale de fonctionnement (DGF) métropolitaine à la demande des communes membres.
- Permettre l'institution, par décision des communes membres, d'une fiscalité communautaire se substituant progressivement aux fiscalités communales.
- **Faire émerger une gouvernance métropolitaine démocratique sur le périmètre de la métropole parisienne.**
⇒
- **Renforcer les mécanismes de solidarité entre les territoires qui composent la métropole parisienne.**
- Dans les communes de plus de 500 habitants, répartir les sièges de conseillers communautaires de la même manière que pour les conseillers municipaux.



Déplacement de la mission dans le Tarn-et-Garonne et Midi-Pyrénées, sous la conduite du Président du Sénat

- **Remplacer la conférence régionale des exécutifs par un conseil régional des exécutifs**, dont les réunions seraient obligatoires, pour retenir les orientations et faciliter les arbitrages nécessaires à la conduite des politiques territoriales.
- Inclure, dans la **composition** du conseil régional des exécutifs, le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les présidents des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes de plus de 50 000 habitants et un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants, désigné par elles, ainsi que, le cas échéant, les présidents de métropoles.
- Assurer une **périodicité trimestrielle** aux réunions du conseil régional des exécutifs, sous la présidence du président du conseil régional.
- Fixer un **ordre du jour obligatoire** pour les réunions du conseil régional des exécutifs portant sur les sujets entrant dans les attributions confiées à celui-ci.
- Inscrire à l'ordre du jour obligatoire du conseil régional des exécutifs, pour l'exercice des compétences partagées, des conventions de délégation ou de répartition de compétences, de l'organisation des **chefs de filat** et les conditions de mise en place **de guichets et d'instructions uniques**.
- Prévoir la **mise en délibération**, dans un délai suffisamment rapproché, au sein des assemblées délibérantes des collectivités représentées au conseil régional des exécutifs, **des orientations retenues par le conseil**.
- Créer dans chaque département une **conférence départementale des exécutifs**
⇒ regroupant le président du conseil général et les présidents d'intercommunalité et, le cas échéant, de métropole.

II. - PROPOSITIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES TERRITORIALES

- **Reconnaître à chacun des niveaux de collectivités une « compétence d'initiative »**
 - ⇒ fondée sur l'intérêt territorial, dans le respect de la répartition des compétences entre les différents échelons et du principe de subsidiarité.
 - **Renforcer les compétences obligatoires par niveau de collectivité territoriale.**
 - Ouvrir la possibilité pour une collectivité d'agir sur la base d'une procédure de « **constat de carence** », favorisant une approche négociée de la répartition des compétences.
 - **Renforcer le « chef de filat » de la région en matière de développement économique et, dans cette perspective, créer par la loi dans chaque région une structure de coordination partenariale rassemblant tous les acteurs et notamment toutes les agences de développement économique locales.**
 - ⇒
 - Créer un **portail unique au niveau régional** en faveur des aides à la création et au développement des entreprises qui rassemblerait tous les intervenants.
 - Spécialiser davantage le rôle de chacun des niveaux, les communes et intercommunalités se répartissant les compétences relatives à la promotion et l'accueil des entreprises et au commerce de proximité, les départements se chargeant de l'aménagement, de l'attractivité et de l'animation économiques et les régions de l'innovation, de l'internationalisation et de l'ingénierie financière.
 - Rendre obligatoire l'élaboration d'un **plan région/département qui aurait pour objet de décliner les objectifs du CPER** et d'intégrer les principaux projets des différents niveaux de collectivités. La mise en œuvre de ce plan serait coordonnée par le conseil régional des exécutifs.
 - ⇒
 - **Généraliser le transfert aux régions de la gestion des fonds européens.**
 - Adopter des schémas régionaux spécifiques en matière de **couverture numérique** : téléphonie, haut et très haut débits, télévision numérique terrestre.
 - Maintenir à disposition des intercommunalités et des départements une **ingénierie publique** au niveau des préfetures et des chambres régionales des comptes.
 - Confirmer la **vocation des départements** de mettre à disposition des territoires infra-départementaux les outils de **conseil juridique et technique** nécessaires.
- Créer par la loi des **structures régionales de coordination sous la forme d'autorités organisatrices de transport « partenariales »**
 - ⇒ et non hiérarchisées associant les différents intervenants afin de favoriser l'intermodalité, la lisibilité et la péréquation.
 - **Transférer la totalité de la compétence transport interurbain à la région** afin, notamment, d'éviter la concurrence entre différents modes de transport collectif.
 - **Généraliser le versement transport** au bénéfice des nouvelles autorités organisatrices de transport « partenariales » régionales auxquelles il reviendrait d'assurer sa modulation pour chaque territoire desservi en tenant compte du service rendu et en encourageant l'adoption de PDU dans les agglomérations.
 - **Rappeler à l'Etat ses engagements et sa mission qui est de financer seul les infrastructures d'intérêt national (LGV, autoroutes, routes nationales...).**
 - ⇒
 - **Développer, au bénéfice des collectivités territoriales, des ressources financières issues des infrastructures** pour leur permettre de contribuer au financement des infrastructures de transport d'intérêt local.
 - Instaurer un **livret d'épargne populaire de financement des infrastructures de transport** ouvrant la voie à des prêts bonifiés permettant le financement des grandes infrastructures par les collectivités.
 - Élaborer une convention Région/Départements/Intercommunalités pour préciser les champs d'intervention de chaque niveau de collectivité et des communautés. La réalisation et le suivi de cette convention seraient assurés par le conseil régional des exécutifs.
 - Confier aux **Agences régionales de santé (ARS)** et aux départements l'élaboration conjointe d'un **schéma prescriptif** fixant les **objectifs pluriannuels** partagés dans le **domaine médico-social**.
 - **Transférer aux départements le financement de l'allocation adulte handicapé (AAH)** et de l'ensemble du financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).
 - ⇒
 - Ouvrir, pour les **départements et régions volontaires**, la possibilité d'exercer à **titre expérimental** la compétence en matière de **médecine scolaire**.
 - ⇒
 - **Coordonner les politiques environnementales au niveau de la région sur les sujets d'intérêt régional**, concernant notamment la préservation et la restauration des continuités écologiques, en cohérence avec les orientations nationales fixées par l'Etat.

- Appeler à une mise en cohérence des différents documents d'urbanisme et de planification (PLU, PLH, PDU) en lien avec les SCOT.
 - **Confier aux régions la responsabilité d'autoriser la création des centres de formation des apprentis (CFA)** et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA); assurer la construction et l'entretien des bâtiments nécessaires.
 - Transférer aux conseils régionaux volontaires, à titre expérimental, les compétences détenues par l'Etat en matière de **politique de l'emploi**.
 - Transfert aux collectivités de rattachement des gestionnaires chargés de l'encadrement des personnels TOS dans les collèges et lycées.
 - **Confier à la région un rôle de « chef de file » des interventions locales en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en partenariat avec l'Etat** (élaboration d'un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche et contractualisation avec les établissements), ainsi que la coordination, dans ce cadre, avec les agglomérations pour les actions relatives à la vie étudiante, ou avec les départements.
 - Associer les régions à la définition de la carte des formations supérieures professionnalisantes en étroite coordination avec l'Etat.
 - Instituer une contractualisation au niveau régional afin d'assurer la coordination des interventions et la simplification des modalités d'instruction et de financement des projets (via notamment la désignation de « chef de file » en fonction des domaines d'intervention, la création d'un guichet unique et d'une instruction unique).
- **Scinder en deux parts l'impôt économique local :**
 - **une première part assise sur le foncier**, sous condition d'une actualisation et d'une modernisation des valeurs locatives prises en compte ; cette part pourrait (après simulations) être attribuée aux communes et aux intercommunalités ;
 - **une seconde part assise sur la valeur ajoutée des entreprises**, qui pourrait être attribuée aux départements et aux régions.
 - Elargir la cotisation minimale de taxe professionnelle, après simulations et durant une période de transition, et l'attribuer éventuellement aux communes et aux intercommunalités en complément de la part de l'impôt économique assise sur le foncier.
 - Réexaminer l'ensemble des nombreuses taxes locales (autres que les quatre principales) dont les rendements sont parfois faibles.
 - Dégager des ressources pour les dotations de péréquation (DSU, DSR, dotation d'intercommunalité, dotations de péréquation départementales et régionales) à partir d'une réforme des dotations forfaitaires dans le sens d'une plus grande équité.
 - **Adapter à l'ensemble du territoire**, sur une base régionale, les **mécanismes** du fonds de solidarité entre les communes de la région Ile-de-France (**FSRIF**).
 - Réduire le nombre des bénéficiaires des différents mécanismes de péréquation pour les rendre plus efficaces. Une dotation ou une ressource de péréquation doit par exemple bénéficier à moins de la moitié des collectivités d'une même catégorie.
 - **Créer un véritable fonds national de péréquation**, organisé par le législateur et alimenté par trois grandes ressources renouvelées, issues de l'adaptation des mécanismes du FSRIF à l'ensemble du territoire, de l'écêtement des établissements dits exceptionnels et d'une cotisation de péréquation de l'impôt économique local assis sur le foncier, succédant à l'actuelle cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.

III - PROPOSITIONS RELATIVES AUX FINANCES LOCALES

- **Réaffirmer la nécessité de préserver l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et de leurs groupements.**
- **Procéder à la révision générale des valeurs locatives** et mettre en place des procédures efficaces pour leur réévaluation régulière.
- Permettre aux **collectivités territoriales de prendre toute leur part** aux procédures de **révision** et d'**actualisation** des **valeurs locatives**, dans un cadre fixé nationalement par le législateur.

Le présent document et le rapport complet n°471 sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-471-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06