

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.

Tome II : Annexes

(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 Beaufile, MM. Claude Bérit-Débat, Dominique Braye, Mme Claire-Lise Campion, 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>
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LA MISSION.....	5
ANNEXE II - DÉPLACEMENTS EN PROVINCE.....	9
I - DÉPLACEMENT À BORDEAUX LE 26 JANVIER 2009.....	9
II - DÉPLACEMENT À JONZAC LE 26 JANVIER 2009.....	13
III - DÉPLACEMENT À LYON LE 12 FÉVRIER 2009.....	15
ANNEXE III- NOTES DE SYNTHÈSE.....	23
Rapport d'information n° 2881 (XII ^e législature) de M. Michel PIRON, député, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale (février 2006) - <i>Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?</i>	23
Rapport d'information n° 3199 (XII ^e législature) de M. Alain GEST, député, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (juin 2006) - <i>Décentralisation : nouvelle étape, nouvel état d'esprit</i>	27
Rapport public thématique de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (novembre 2007) - <i>Les aides des collectivités territoriales au développement économique</i>	31
Rapport du groupe de travail présidé par M. Alain LAMBERT (décembre 2007) - <i>Les relations entre l'État et les collectivités territoriales</i>	38
Rapport d'information n° 1153 (XIII ^e législature) de MM. Jean-Luc WARSMANN, président, Didier QUENTIN, rapporteur, et Jean-Jacques URVOAS, co-rapporteur, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale (octobre 2008) - <i>Pour un big bang territorial</i>	43
Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard BALLADUR (mars 2009) - <i>Il est temps de décider</i>	48
ANNEXE IV - LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE.....	53
I - LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE.....	54
II - LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE.....	63
III - LES MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE.....	73
ANNEXE VI - EXAMEN DU RAPPORT D'ÉTAPE PAR LA MISSION.....	87

ANNEXE I LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LA MISSION

*Les comptes rendus des auditions de la mission sont disponibles
sur les pages internet du Sénat consacrées aux travaux de la mission
(www.senat.fr/mission_temporaire_coll_ter)*

- **M. Jean-Bernard Auby**, professeur titulaire de la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public » de Sciences-Po
- **M. Jean-Paul Bailly**, président de La Poste
- **M. Edouard Balladur**, ancien Premier ministre, président du *Comité pour la réforme des collectivités locales*
- **M. Philippe Bassot**, consultant de CM International, rédacteur du rapport de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) sur le bilan des pôles de compétitivité
- **M. Jérôme Bédier**, président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)
- **M. Jean-François Bernardin**, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)
- **M. Jean-Luc Boeuf**, directeur général des services du conseil général du Val-d'Oise, maître de conférences à l'IEP de Paris
- **M. Charles Buttner**, président du conseil général du Haut-Rhin
- **M. Daniel Canepa**, préfet de la région Île-de-France, président de l'Association du corps préfectoral, membre du *Comité pour la réforme des collectivités locales*
- **M. Jean-Pierre Chevènement**, ancien ministre, sénateur du Territoire de Belfort
- **Mme Marie-Christine Coisne-Roquette**, présidente du groupe SONEPAR, présidente de la commission fiscale du MEDEF
- **M. Pierre-Yves Collombat**, sénateur du Var, conseiller général, adjoint au maire de Figanières, conseiller à la communauté d'agglomération dracénoise, premier vice-président de la mission
- **M. Pierre Dartout**, préfet en service détaché, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

- **M. Philippe Dallier**, sénateur de la Seine-Saint-Denis, maire des Pavillons-sous-Bois, membre de la mission
- **M. Daniel Delaveau**, maire de Rennes, président de Rennes Métropole, président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), accompagné de **MM. Michel Piron, Dominique Braye, Charles-Eric Lemaignan et Joseph Spiegel**, membres de cette association
- **M. Vincent Descoeur**, député du Cantal, secrétaire général de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- **Mme Anne-Marie Escoffier**, sénateur de l'Aveyron, conseillère générale, membre de la mission
- **M. Jean-Marie Euvrard**, président de la Chambre de commerce et d'industrie de la Haute-Saône, président de Vesoul Electrodiesel Groupe
- **Mme Estelle Grelier**, présidente de la communauté de communes de Fécamp
- **M. Charles Guené**, sénateur de la Haute-Marne, vice-président du conseil général, maire de Vaux-sous-Aubigny, président de la communauté de communes de Prauthoy-en-Montsaigeonnais, membre de la mission
- **M. Benoît Huré**, sénateur des Ardennes, président du conseil général
- **M. Edward Jossa**, directeur général des collectivités locales, membre du *Comité pour la réforme des collectivités locales*
- **M. Guy-Dominique Kennel**, président du conseil général du Bas-Rhin
- **M. Yves Krattinger**, sénateur de la Haute-Saône, président du conseil général, conseiller municipal de Rioz, président de la communauté de communes du Pays Riolais, rapporteur de la mission
- **M. Philippe Laurent**, maire de Sceaux, vice-président de l'Association des maires de France (AMF) et président de la commission des finances de cette association
- **M. Claudy Lebreton**, président du conseil général des Côtes-d'Armor, président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
- **M. Jacques Lévy**, géographe et professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
- **M. Claude Lise**, sénateur de la Martinique, président du conseil général, membre de la mission
- **M. John Loughlin**, professor of European politics, Cardiff University of Wales, professeur invité à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence (spécialiste droit comparé des collectivités territoriales)

- **M. Bruno Lucas**, président du MEDEF de la région Pays-de-la-Loire, membre de la commission développement des territoires du MEDEF
- **M. Gérard Marcou**, professeur à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, directeur du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE)
- **M. Pierre Martin**, ingénieur de recherche à l'Institut d'études politiques de Grenoble, spécialiste des modes de scrutin
- **M. Pierre Mauroy**, ancien Premier ministre, sénateur du Nord, membre du *Comité pour la réforme des collectivités locales*
- **M. Jacques Mézard**, sénateur du Cantal, conseiller municipal d'Aurillac, président de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, membre de la mission
- **M. Henri Nayrou**, député de l'Ariège, président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- **M. François Patriat**, sénateur de la Côte-d'Or, président du conseil régional de Bourgogne, président de la commission économique de l'Association des régions de France, membre de la mission
- **M. Jacques Pélessard**, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France (AMF)
- **M. Jean-Robert Pitte**, professeur à l'université Paris IV-Sorbonne, membre de l'Institut (Académie des sciences morales et politiques)
- **M. Jean-Pierre Raffarin**, ancien Premier ministre, sénateur de la Vienne
- **M. Bruno Retailleau**, sénateur de la Vendée, premier vice-président du conseil général, membre de la mission
- **M. Philippe Richert**, questeur du Sénat, sénateur du Bas-Rhin, membre de la mission
- **M. Alain Rousset**, député de la Gironde, président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des régions de France (ARF)
- **M. Philippe Valletoux**, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), rapporteur des avis sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (2006 et 2008)
- **M. Michel Verpeaux**, professeur à l'Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, membre du *Comité pour la réforme des collectivités locales*
- **M. Adrien Zeller**, président du conseil régional d'Alsace

ANNEXE II DÉPLACEMENTS EN PROVINCE

*Les vidéos des débats de Bordeaux et de Lyon retransmis par Public Sénat ainsi que les minutes des débats au conseil général du Rhône et à la communauté urbaine de Lyon sont disponibles sur les pages internet du Sénat consacrées aux travaux de la mission
(www.senat.fr/mission_temporaire_coll_ter)*

I - DÉPLACEMENT À BORDEAUX LE 26 JANVIER 2009

Une délégation de la mission, sous la conduite de **M. Gérard Larcher, président du Sénat**, et du **président de la mission, M. Claude Belot**, s'est rendue à **Bordeaux** le **26 janvier 2009** dans la matinée. Participaient également à ce déplacement **MM Yves Krattinger, rapporteur** de la mission, et **Pierre-Yves Collombat, premier vice-président**.

La matinée à **Bordeaux**, organisée en partenariat avec le journal *Sud-Ouest*, a permis aux sénateurs, à l'occasion de Tables rondes sur l'organisation institutionnelle et la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités territoriales, de recueillir auprès des autorités locales (**M. Alain Juppé**, maire de Bordeaux, **M. Alain Rousset**, député [SRC] de la Gironde, président de la région Aquitaine et président de l'Association des régions de France, **M. Philippe Madrelle**, sénateur [SOC.] de la Gironde et président du conseil général, et **Mme Françoise Cartron**, sénatrice [SOC.] de la Gironde et vice-présidente de la communauté urbaine de Bordeaux [CUB]) leurs analyses sur les perspectives de réforme de l'organisation territoriale, plus spécialement dans leur région marquée par l'attraction exercée par la métropole bordelaise sur son environnement.

Se déroulant dans le contexte de la tempête *Klaus* qui venait de frapper la région, cette rencontre s'est ouverte par une allocution de **M. Alain Juppé**, qui a mis l'accent sur les objectifs de simplification face à la complexité croissante de la société et la nécessité d'adopter des règles claires et stables, dans un contexte de judiciarisation croissante de la vie publique locale. Il a constaté que le principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, inscrit à l'article 72-2 de la Constitution, n'était pas respecté, entraînant une certaine fragilisation des budgets locaux. Il a observé que les villes avaient été les grandes oubliées de la décentralisation, regrettant que la France n'ait pas le réseau de villes européennes qu'elle méritait. Il a appelé à un renforcement de la légitimité démocratique des agglomérations, dans un système qui permettrait de concilier le fait communal et la possibilité de peser sur les choix communautaires autour de projets porteurs.

Pour sa part, **M. Gérard Larcher**, président du Sénat, après avoir rendu hommage à la mobilisation de la sécurité civile pour remédier à la situation de crise liée à la tempête, a appelé à rendre le système territorial plus cohérent, lisible et efficace. Constatant l'émergence du fait métropolitain et de la nouvelle ruralité, il a souligné la responsabilité particulière du Sénat, « Maison des territoires », pour faire des propositions audacieuses et réalistes, dans le cadre de la décentralisation, qui correspondent à une coresponsabilité de gestion de la République. Il a annoncé que la mission se rendrait en différents points du territoire, notamment à Lyon et dans les Hautes-Pyrénées, avant de formuler ses propositions.

Tout en saluant les bienfaits de la décentralisation qui avait libéré les forces créatrices dans le pays, **M. Claude Belot**, président de la mission, a souligné le besoin de remise en ordre de l'organisation territoriale, relevant que si l'existence de trois strates institutionnelles se retrouvait dans les autres pays, la singularité française venait plutôt de ses 36 000 communes, ce qui fait du maire le premier échelon d'intervention publique. Après avoir montré l'intérêt des vraies intercommunalités de projet, mais également des départements qui, dans les circonstances présentes, étaient au premier rang pour répondre aux besoins de secours, il a fait ressortir l'importance du rôle joué par les métropoles d'équilibre, créées il y a cinquante ans et grâce auxquelles se manifeste aujourd'hui le fait métropolitain, dont l'impact s'étend sur toute une région. Il lui a paru nécessaire d'organiser l'articulation entre le département et la région, mais sans remettre en cause ces deux niveaux. Il a enfin insisté sur la diversité des territoires français, qui appellent des solutions adaptées.

Puis **M. Patrick Venries**, directeur de la rédaction de *Sud-Ouest*, a présenté les résultats de l'enquête auprès des lecteurs de ce journal sur la réorganisation territoriale, faisant observer qu'une trentaine de réponses avaient été envoyées par internet.

Animées par **M. Pierre-Henri Gergonne**, journaliste à *Public Sénat*, les Tables rondes ont ensuite donné lieu à un échange nourri sur la réorganisation territoriale en Aquitaine et sur l'exercice des compétences par les différents niveaux. **M. Yves Krattinger**, rapporteur, et **M. Pierre-Yves Collombat**, premier vice-président, qui ont animé les débats avec les élus d'Aquitaine, ont souligné que la mission n'entendait pas conclure trop vite et souhaitait recueillir au préalable les témoignages des responsables des collectivités territoriales sur leur propre expérience.

M. Yves Krattinger, rapporteur, s'est ainsi interrogé sur le point de savoir s'il fallait créer un statut particulier pour les métropoles, en s'inspirant, le cas échéant, de la loi PLM, se référant à l'analyse de M. Pierre Mauroy sur le sujet.

M. Alain Juppé et **Mme Françoise Cartron** ont fait ressortir la bonne entente entre la ville et la communauté urbaine, et le souci de mise en cohérence entre le projet communautaire et les projets communaux. En outre, **Mme Françoise Cartron** a douté que la loi PLM soit la réponse à la question posée, estimant qu'il valait mieux s'attacher à la définition d'un projet. Elle a appelé par ailleurs à un renforcement de la parité dans les conseils.

Interrogé par **M. Pierre-Yves Collombat**, premier vice-président, sur les relations entre l'agglomération et la région, **M. Alain Rousset** a regretté la faiblesse du niveau régional en France et notamment sa représentation au Sénat. Il lui a paru nécessaire de surmonter les peurs pour renforcer le niveau régional et en faire le chef de file du développement économique, relevant que certaines politiques, celle du logement par exemple, étaient conduites sans pilote. Il a appelé à une remise en ordre et a dénoncé le fait que l'Etat ait maintenu ses services pour doubler ceux des collectivités territoriales. Il a appelé de ses vœux un acte III de la décentralisation consistant en une vraie simplification des responsabilités et un renforcement de l'intercommunalité, laquelle devrait, a-t-il estimé, bénéficier à terme à la clause générale de compétence.

M. Philippe Madrelle a fait ressortir le rôle du département, qui gère 6 000 kilomètres de routes en Gironde, subventionne à 75 % le service départemental d'incendie et de secours et assure l'action sociale et la solidarité territoriale et humaine. Il a considéré que le vrai problème n'était pas celui de la réorganisation des compétences mais de la fiscalité locale, qu'il fallait au plus vite réformer. Enfin, il a dénoncé le fait que l'Etat ait mis aux enchères publiques ses compétences et soit redevable au conseil général de Gironde d'un arriéré (159 millions d'euros) pour le financement de l'APA et du RMI.

M. Alain Juppé s'est montré sceptique sur les blocs de compétences, estimant que la CUB ne pouvait se désintéresser du développement économique et des transports, en coordination avec le département et la région, et appelant à explorer la piste de chef de file. Il a tenu à saluer les initiatives prises par l'Etat en de nombreux domaines, notamment en créant des pôles de compétitivité et dans la conduite de la politique de recherche.

M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président, a estimé nécessaire de veiller à ne pas créer de nouveaux problèmes en voulant changer les équilibres façonnés par l'histoire. Il a appelé à une clarification des compétences et à un renforcement de la démocratie locale, en réglant le problème de la désignation des représentants des communes au sein des intercommunalités.

Puis, à l'issue d'un débat où sont intervenus plusieurs élus locaux présents dans la salle, il a constaté que l'on était passé de la problématique d'une réforme des collectivités territoriales à l'objectif d'achever la décentralisation.

En conclusion, **M. Claude Belot**, président, s'est félicité que ces Tables rondes aient été un moment fort et, tout en constatant le caractère stratégique du niveau régional, il a souligné le caractère très opérationnel des communes et des départements, notamment dans des circonstances exceptionnelles comme celles que traverse la région d'Aquitaine.

Modifiant son programme pour témoigner sa solidarité aux communes durement éprouvées par la tempête, le Président du Sénat et la délégation de la mission sénatoriale se sont ensuite rendus à **Gujan-Mestras**, dont est maire **Mme Marie-Hélène Des Esgaulx**, sénatrice (UMP) de la Gironde, pour une rencontre avec les maires du bassin d'Arcachon et les responsables locaux des secours.

II - DÉPLACEMENT À JONZAC LE 26 JANVIER 2009

Le 26 janvier après-midi, la délégation de la mission et le président du Sénat se sont rendus à **Jonzac** pour y rencontrer de nombreux maires, conseillers municipaux et, conseillers généraux de Charente-Maritime et de Charente.

Accueillant la délégation sénatoriale, **M. Claude Belot**, président de la mission, a insisté sur le rôle majeur de l'intercommunalité dans le développement du territoire. Il a souhaité que la réforme puisse s'engager sans tout remettre en cause car il y a, a-t-il constaté, beaucoup de choses qui marchent bien. Ainsi, le complexe aquatique des « *Antilles de Jonzac* », réalisé par l'intercommunalité, accueille 300 000 visiteurs par an et connaît une gestion bénéficiaire.

Après l'intervention de **M. Gérard Larcher**, président du Sénat, qui, ayant rappelé que le Sénat examinerait en premier le projet de réorganisation territoriale, a insisté sur la volonté de simplification et de clarification de l'organisation institutionnelle locale, **M. Yves Krattinger**, rapporteur de la mission, a interrogé les nombreux élus présents sur la façon dont ils voyaient l'avenir des communes et des intercommunalités à dix, quinze ou vingt ans.

M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président de la mission, s'est interrogé sur la taille optimale des communautés de communes et sur la manière de remédier au déficit démocratique lié au mode de désignation des membres des conseils communautaires. S'agissant des relations entre les communes rurales, les cantons ruraux et les conseils généraux, il a soulevé la question des compétences exercées par ces derniers à l'égard des cantons ruraux.

Ont ensuite été passées en revue les questions relatives aux « pays », au rôle des régions à l'égard tant des territoires ruraux que des intercommunalités, ainsi que les modes de scrutin envisageables pour renforcer la représentation démocratique.

Enfin, **M. Yves Krattinger**, rapporteur, a souligné que les intercommunalités pourraient rendre le territoire plus compétitif. Il a appelé à une clarification des compétences en vue d'une plus grande efficacité locale passant, selon lui, par la création d'une relation renforcée entre communes et intercommunalités d'une part, et département de l'autre, en empruntant la voie de la contractualisation, la région étant, elle, compétente pour les équipements stratégiques, la formation, la recherche et les pôles de compétitivité, en lien avec l'Etat et l'Europe.

En conclusion, le **président Larcher** s'est félicité de la qualité du débat instauré avec les élus locaux, en insistant sur l'objectif de rendre les territoires

plus compétitifs à partir de l'échelon de proximité. Il a aussi souligné le rôle essentiel de la commune comme cellule de base de la démocratie, constatant que l'organisation territoriale passait par la région stricte, la réponse n'étant cependant pas la même là où il n'y a pas de métropole. Il a mis l'accent sur les possibilités d'expérimentation dans certains territoires, pour permettre une prise en compte de la diversité.

Enfin, après avoir annoncé que la mission devrait en principe remettre son rapport en mai prochain, le **président du Sénat** a appelé à renforcer la proximité tout en conjuguant compétitivité et efficacité pour faire de notre pays, depuis la cellule de base qu'est la commune jusqu'à la région stricte, un pays dynamique qui sache s'adapter au XXI^{ème} siècle.

III - DÉPLACEMENT À LYON LE 12 FÉVRIER 2009

Une délégation de la mission, sous la conduite de **M. Gérard Larcher, président du Sénat**, et du **président de la mission, M. Claude Belot**, s'est rendue à **Lyon le 12 février 2009**. Participaient également à ce déplacement **M. Yves Krattinger** et **Mme Jacqueline Gourault, rapporteurs** de la mission, ainsi que **M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président**.

● La matinée à la préfecture de Lyon, qui était organisée en partenariat avec le journal *Le Progrès de Lyon*, a permis aux sénateurs de recueillir auprès des autorités locales (**M. Gérard Collomb**, sénateur [SOC.] du Rhône, maire de Lyon et président de la communauté urbaine du Grand Lyon, **M. Michel Mercier**, sénateur [UC] du Rhône et président du groupe de l'Union Centriste du Sénat, président du conseil général du Rhône, **M. Jean-Jack Queyranne**, député [SRC] du Rhône et président de la région Rhône-Alpes, **Mme Elisabeth Lamure**, sénateur [UMP] du Rhône et présidente de l'association des maires du Rhône, **M. Dominique Perben**, député [UMP] du Rhône, vice-président du conseil général et membre du *Comité pour la réforme des collectivités locales*) leurs analyses sur les perspectives de réforme de l'organisation territoriale, et plus spécialement sur le fait métropolitain lyonnais et l'intérêt d'envisager la création d'un statut particulier pour les grandes métropoles.

Après avoir accueilli la délégation sénatoriale, **M. Jacques Gérard**, préfet de la région Rhône-Alpes, a rappelé que la réforme des collectivités territoriales ne devait pas oublier le rôle de l'Etat au niveau local, qui ne saurait se limiter à l'exercice des compétences régaliennes. Il a estimé en particulier que l'Etat conservait une mission afin de préserver la cohésion sociale.

M. Gérard Larcher, président du Sénat, après avoir remercié tout spécialement M. Michel Mercier pour l'accueil réservé à la délégation sénatoriale, a expliqué que l'objectif du déplacement de la mission consistait à mieux prendre en compte le fait métropolitain et à s'interroger aussi sur la place et le rôle d'un département partagé entre une zone agglomérée très dense et un réseau de petites villes parsemé d'espaces ruraux interstitiels. Il a souhaité que la diversité des territoires français soit préservée à l'occasion de la réforme des collectivités locales et que soient apportées à chacun des réponses spécifiques. Rappelant le rôle du conseil général pour réaliser l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux, il a souhaité que le débat porte sur le rôle respectif du conseil général et de la communauté urbaine ainsi que sur les relations qu'entretiennent ces deux niveaux d'administrations locales.

M. Claude Belot, président de la mission, après avoir rappelé les objectifs généraux de celle-ci, a observé que la décentralisation avait fait apparaître de

nouveaux acteurs dans le paysage institutionnel à travers les régions et les intercommunalités, lesquelles avaient participé à l'émergence du fait métropolitain. Il a estimé que les métropoles d'équilibre participaient à la structuration territoriale du pays et souhaité leur donner une organisation adaptée. Il a expliqué que l'objectif du débat était de repenser les relations entre la métropole et les communes qui la composent mais également les relations de la métropole avec le département et la région.

M. François Brochet, journaliste au *Progrès de Lyon*, a ensuite présenté les résultats de l'enquête réalisée auprès des lecteurs du journal sur la réorganisation territoriale, faisant observer que plusieurs dizaines de réponses avaient été envoyées.

Puis, animé par **M. Pierre-Henri Gergonne**, journaliste à *Public Sénat*, le débat s'est engagé sur « Les perspectives de réorganisation territoriale dans l'aire métropolitaine de Lyon ».

M. Gérard Collomb a expliqué que Lyon avait beaucoup changé en trente ans et que les arrondissements périphériques, qui étaient alors « en banlieue », sont aujourd'hui devenus partie intégrante de la ville. Il a considéré que la communauté urbaine devait pouvoir continuer à s'agrandir et estimé anormal que l'aéroport ne fasse pas aujourd'hui partie du Grand Lyon. Il a enfin indiqué qu'une gouvernance multipolaire était en train d'émerger entre le Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole et la Communauté d'agglomération des Portes de l'Isère (CAPI).

M. Michel Mercier a estimé que le fait urbain s'imposait à tous et qu'il convenait, en conséquence, d'adapter les institutions locales à cette réalité. Il a observé que le Grand Lyon réunissait 1,3 million d'habitants contre 1,7 million pour le département du Rhône. Il a considéré qu'il y avait une nécessité démocratique à instaurer une élection directe des représentants élus de la métropole. Il a déclaré qu'il était favorable à ce que l'agglomération prenne en charge les collèges. Il a considéré que le conseil général du Rhône avait vocation à continuer de s'occuper des 400 000 habitants des territoires ruraux situés à l'ouest de Lyon.

M. Dominique Perben, après avoir déclaré que l'administration locale actuelle issue du début du XIX^{ème} siècle n'était plus adaptée, a préconisé que l'on reconnaisse aux grandes métropoles régionales un statut particulier, en parallèle du débat sur le Grand Paris. Il a expliqué que le conseil général, bien que compétent dans le domaine social, était invisible aux yeux des habitants des villes, et a souhaité qu'une même institution soit chargée à la fois de subvenir aux besoins sociaux des personnes et d'organiser leur cadre de vie.

M. Jean-Jack Queyranne a considéré qu'il fallait développer la logique de métropole multipolaire et lever les contraintes qui subsistaient dans le statut

des communautés urbaines datant de 1966, notamment en remettant en cause le principe de spécialité, le Grand Lyon devant pouvoir bénéficier de la clause générale de compétence. Evoquant le projet de suppression de la taxe professionnelle, il a estimé nécessaire de préserver un lien entre l'activité économique et le développement des territoires.

M. Michel Mercier a déclaré que dans quatre à cinq métropoles françaises, parmi lesquelles Lyon, Marseille et Lille, le conseil général avait vocation à ne plus comprendre le périmètre de la métropole et qu'une élection directe devait être instaurée pour assurer sa légitimité. **M. Gérard Collomb** a suggéré que l'élection des représentants au Grand Lyon soit organisée dans le périmètre des « conférences des maires ».

Mme Elisabeth Lamure a évoqué la nécessité de préserver un niveau d'administration permettant de veiller au développement des territoires ruraux. Concernant la clause générale de compétence des communes défendue par M. Jean-Jack Queyranne, **M. Michel Mercier** a estimé que les communes du Grand Lyon n'avaient plus vocation à pouvoir en disposer, **Mme Elisabeth Lamure** considérant que les effets de la création de véritables métropoles sur le statut des communes qui les composent devaient être examinés avec précaution. **M. Yves Krattinger** a alors observé que si l'agglomération devait se voir reconnaître la clause de compétence générale, les communes n'auraient plus vocation à en bénéficier, **Mme Jacqueline Gourault** estimant que, dans cette hypothèse, les communes devaient néanmoins continuer à exercer des compétences de proximité. **M. Dominique Perben** a souhaité que les agglomérations deviennent des collectivités territoriales et que les communes qui les composent ne disposent plus de ce statut mais demeurent des échelons de proximité.

S'agissant des finances locales, **Mme Elisabeth Lamure** a estimé que les réformes fiscales et territoriales étaient liées, **M. Gérard Collomb** considérant qu'il n'était pas souhaitable que les dotations représentent 90 % des ressources des collectivités territoriales comme dans certains pays. **M. Claude Belot**, président, a rappelé que la Constitution garantissait une certaine autonomie fiscale aux collectivités territoriales.

● Après un déjeuner offert par M. Michel Mercier, président du conseil général, le Président du Sénat et la délégation de la mission sénatoriale se sont entretenus avec des conseillers généraux du Rhône en la salle des séances du conseil général.

M. Michel Mercier, président conseil général, a tout d'abord présenté les principales caractéristiques du département du Rhône (un territoire plutôt petit comptant 1,7 millions d'habitants, dont 75 % environ dans la communauté urbaine) et de l'action du conseil général au travers notamment des Maisons du département (au moins une par canton, celles situées dans le Grand Lyon

ayant accueilli plus de 200 000 personnes l'an dernier) : si la moitié du budget de 1,6 milliards d'euros est dévolue à l'action sociale et 300 millions sont consacrés aux collèges, le département aide les communes dans le cadre de contrats pluriannuels, intervient dans le domaine des transports ou participe au financement de projets portés par d'autres collectivités, et, enfin, il développe une importante politique culturelle. Puis, rappelant avoir convenu lors du débat du matin que la spécificité de la situation rhodanienne au regard du poids métropolitain justifiait de profonds changements institutionnels, il a indiqué que le département être prêt à examiner toute proposition à la condition toutefois qu'elle ne se limite pas à seulement prôner la disparition du département.

M. Bernard Rivalta, président du groupe *PS et apparentés*, a estimé que le point essentiel de la problématique métropolitaine résidait dans le mode de scrutin de la communauté urbaine, qui doit devenir le suffrage universel direct : en l'état actuel, le Grand Lyon serait incapable de gérer la compétence sociale du département, qui est par nature une responsabilité de proximité. La seconde question concerne le territoire pertinent de la métropole et l'obligation pour les communes de relever de son périmètre, afin d'éviter les situations absurdes ou injustifiées. Ce n'est qu'après avoir apporté des réponses claires à ces deux points de principe que pourront être envisagés la répartition des compétences entre la métropole, le département et la région, et son corollaire en termes financiers et de personnels.

M. Louis Pelaez, président du groupe *Radical écologiste et démocrates*, a également estimé que les communautés urbaines ne sauraient prendre plus d'importance sans s'appuyer sur une meilleure légitimité politique, laquelle ne peut venir que du suffrage universel direct uninominal. Par ailleurs, il a estimé inconstitutionnel le projet d'élection des conseillers généraux et régionaux susceptible d'être préconisé par le rapport Balladur.

Mme Dominique Nachury, présidente du groupe *UMP et divers droite*, a souhaité s'appuyer sur les enseignements du système municipal « PLM » pour éviter que le nouveau modèle de communauté urbaine cantonne les maires dans une situation inconfortable d'élus sans pouvoirs réels, sans capacités d'investissement ni autorité sur les personnels. Sur ce dernier point, elle a appelé au réexamen des structures communale, intercommunale et départementale afin de rationaliser les moyens humains. Enfin, elle a estimé que le souci de proximité ne devait pas négliger l'importance d'un certain recul pour bâtir des politiques départementales cohérentes, par exemple en matière de protection de l'enfance.

M. Frédéric Miguet, président du groupe *Centristes et démocrates pour le Rhône*, a jugé nécessaire de ne pas sacrifier les territoires ruraux au fait métropolitain, soulignant la responsabilité du département à l'égard des populations les plus exposées et des territoires les plus défavorisés. Il s'est

ainsi interrogé sur l'avenir des cantons, estimant indispensable de conserver un lien de proximité puissant entre les citoyens et les élus. Puis, après avoir appelé à une réforme de la fiscalité locale pour la rendre plus juste, il a considéré que l'évolution des collectivités locales ne saurait être entreprise sans, dans le même temps, réformer les services déconcentrés de l'Etat et refonder un nouveau type de relations entre celui-ci et les collectivités.

Jugeant nécessaire que, dans le cadre de la nouvelle organisation métropolitaine, les élus de proximité ne soient pas dépourvus de toutes responsabilités et placés dans une situation de dépendance à l'égard du pouvoir central, y compris en matière fiscale, **M. Jean-Pierre Flaconnèche**, membre du groupe *PS et apparentés*, s'est interrogé sur l'opportunité de rétablir le mécanisme des « centimes additionnels ».

M. Claude Belot, président de la mission, a relevé que la problématique des grandes métropoles ne concernait qu'une demi-douzaine de territoires tout au plus et qu'elle induisait une réflexion sur le devenir du statut de collectivité territoriale des communes concernées. Ayant en outre observé que les questions pouvaient être différentes selon les périmètres envisagés, et même les régions considérées, il a estimé nécessaire que la loi laisse une marge à l'initiative locale et à l'expression de la volonté des citoyens.

A cet égard, et s'appuyant sur l'exemple du territoire de l'aéroport Saint-Exupéry qui n'appartient pas au Grand Lyon, **Mme Odette Garbrecht**, membre du groupe *PS et apparentés*, a indiqué qu'en l'absence de décisions autoritaires, certains choix d'élus locaux pourraient conduire à des aberrations au niveau du bassin de vie et de la fonctionnalité.

M. Yves Krattinger, rapporteur, est intervenu sur quatre points ayant émergé des différentes interventions. S'agissant de l'extension du périmètre de la communauté urbaine, il a indiqué qu'entre la démarche strictement volontaire et la décision autoritaire, divers outils existaient pour inciter à l'extension, soit par des encouragements, soit par des pénalisations. Il a ensuite souligné les difficultés d'ordre constitutionnel, au regard de l'objectif de parité, que l'établissement d'un scrutin uninominal pourrait poser. Il a par ailleurs préconisé d'organiser la répartition des compétences à l'intérieur de la métropole sur la base de la subsidiarité, pour que les élus de proximité conservent de véritables responsabilités. Enfin, il a relevé la nécessité de conserver l'autonomie des collectivités en matière de ressources.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a souhaité mettre en garde contre l'idée consistant à estimer que les élus du suffrage de liste sont moins légitimes que les élus du scrutin uninominal.

En conclusion, **M. Gérard Larcher**, président du Sénat, a remercié M. Michel Mercier et les conseillers généraux pour leur accueil et la franchise de leurs

interventions, laquelle légitime du reste la démarche de la mission consistant à aller à la rencontre des élus de terrain. Puis, avoir rappelé le souhait unanime d'une plus grande lisibilité de l'architecture territoriale, il a indiqué que le Sénat chercherait à être à la fois audacieux et pragmatique. S'agissant plus particulièrement de la problématique métropolitaine, il a souligné l'importance de conserver comme objectif la compétitivité des territoires ruraux, et la gageure que constituait la nécessité de fixer un cadre général tout en offrant une certaine souplesse d'adaptation pour tenir compte des réalités locales. Enfin, il a estimé indispensable de se préoccuper de l'articulation entre gouvernance et fiscalité des intercommunalités afin que soit pleinement respecté le principe essentiel de la proportionnalité entre quotité de l'impôt et quotité des citoyens.

- Dans l'après-midi, le Président du Sénat et la délégation de la mission sénatoriale ont rencontré les élus du Grand Lyon au cours d'une réunion organisée en la salle du Conseil de la communauté urbaine de Lyon.

Dans son allocution d'ouverture, **M. Gérard Collomb**, président du Grand Lyon, a souligné que si les atouts géographiques et économiques de la communauté urbaine expliquaient son dynamisme au plan national, les comparaisons européennes incitaient à la modestie. Evoquant les défis auxquels est confrontée la métropole lyonnaise, il a présenté les quatre réseaux autour desquels se sont développées ces dernières années des coopérations, à la fois dans le cadre d'un inter-SCOT comprenant onze SCOT et près de 3 millions d'habitants, d'une part, et en liaison avec Saint-Etienne Métropole et la CAPI, d'autre part : le réseau des fleuves, le réseau « vert », le réseau ferré interurbain et le réseau des transports intra-muros. Il a conclu sa présentation en évoquant les quatre grandes compétences qui pourraient relever de la dynamique métropolitaine : l'économique, les transports, l'aménagement et la planification du territoire, et enfin les grands événements culturels.

Après avoir dressé cinq constats sur l'organisation territoriale française et formulé trois observations sur les travaux du « Comité Balladur », **M. Christian Barthélémy**, président du groupe *Objectif Lyon Métapolis*, a préconisé, de manière prioritaire, de préserver l'identité de la commune, de redessiner la carte de l'intercommunalité, de doter les grandes agglomérations de compétences élargies et de moyens financiers accrus, d'expérimenter à Lyon une gouvernance métropolitaine, voire métropolitaine, de réduire le nombre des régions et d'organiser les élections dans un cadre régional et, enfin, d'engager une refonte totale de la fiscalité locale

M. Maurice Charrier, vice-président du Grand Lyon, intervenant au nom du groupe *Gauche alternative, écologique et citoyenne*, a souhaité que la recherche du développement territorial commande la structuration institutionnelle et relevé qu'il ne pouvait y avoir de modèle calquable sur

l'ensemble du territoire national. Il a estimé que le Grand Lyon devait disposer de la compétence générale sur un territoire revisité et fonctionner avec les communes dans le cadre de la subsidiarité pour garantir à la fois la cohérence d'agglomération et l'efficacité de la proximité

Soulignant la grande actualité du débat sur le fait métropolitain, **M. Thierry Braillard**, président du groupe *Radical de gauche – Grand Lyon Demain*, a estimé nécessaires un nouveau découpage des régions ainsi que le renforcement des métropoles, disposant de pouvoirs propres et d'un lien étroit avec les citoyens assuré par un scrutin direct.

Faisant écho aux prévisions de Jacques Attali selon lesquelles en 2050, cinquante villes de plus de 20 millions d'habitants rêveront d'être au cœur du monde, **M. Gilles Vesco**, vice-président du Grand Lyon, intervenant au nom du groupe *Mouvement démocrate*, a posé les trois conditions de la légitimité future des grandes agglomérations : une taille critique et des compétences élargies assises sur un lien démocratique direct, une autonomie financière, donc fiscale, qui ne soit pas remise en cause, et une articulation clarifiée avec l'Etat, notamment en matière de transports et de mobilité.

M. Bruno Charles, vice-président du Grand Lyon, intervenant au nom du groupe *Les Verts*, a estimé que la nécessaire refonte des institutions devait respecter trois principes : le principe d'efficacité afin que, dans l'interaction du global et du local, les pouvoirs locaux disposent pleinement des moyens juridiques et financiers de construire leur propre projet de territoire, ceci étant particulièrement vrai pour le couple métropole-région ; le principe de lisibilité et de crédibilité politiques, qui implique de simplifier le nombre des niveaux d'administration et, en particulier, de supprimer le département ; le principe enfin de démocratie, qui rend nécessaire l'élection au suffrage universel direct des agglomérations.

M. Michel Reppelin, vice-président du Grand Lyon, président du groupe *Synergies-Avenir*, après avoir expliqué l'originalité de ce groupe constitué de maires indépendants de communes de taille diverses, a jugé indispensable de maintenir aux maires des communes appartenant à une métropole des pouvoirs propres et réels, permettant de conserver une gestion humanisée de proximité et de nourrir l'intercommunalité, organisée dans le cadre des conférences des maires.

Après avoir souscrits aux objectifs de la réforme, **M. François-Noël Buffet**, président du groupe *Ensemble pour le Grand Lyon*, s'appuyant sur l'exemple de la métropole lyonnaise, a souligné que la pertinence tant du périmètre territorial que de la dialectique « enjeux stratégiques/gestion de proximité » conduisait à poser la question extrêmement sensible du devenir des communes, en termes tant de mode de désignation que de pouvoir des élus.

M. Max Vincent, intervenant au nom du groupe *Centriste et Démocrate*, a successivement évoqué le redécoupage des collectivités, souhaitant que le respect de la proximité inspire la future réforme, la création de grandes métropoles, estimant nécessaire de garantir la représentation de chaque commune et les pouvoirs des maires, le mode d'élection, préconisant un système « PLM », la répartition des compétences et son corollaire financier, jugeant indispensable de refonder une fiscalité locale plus juste, et enfin la réorganisation de l'Etat, appelant à la suppression de ses services en ce qui concerne les compétences transférées.

Observant que les collectivités territoriales n'avaient pas à rougir de leur bilan économique et social, **M. Willy Plazzi**, président du groupe *Communiste et intervention citoyenne*, a estimé que la réforme, plutôt que de s'appuyer sur les trois principes définis par le président de la République de simplification, de clarification et d'économie, devait répondre à trois exigences : renforcement (redéfinition des compétences autour des concepts de collectivité « chef de file », de coopération et de subsidiarité), remboursement (compensation effective des transferts de compétence de l'Etat et liberté fiscale des collectivités) et démocratisation (renforcement du statut de l'élu, développement de la démocratie participative, fléchage de l'élection des conseillers communautaires et généralisation de la proportionnelle à tous les scrutins).

Enfin, soulignant la capacité du législateur, depuis plus de deux siècles, à adapter l'organisation territoriale aux nouveaux enjeux économiques et sociaux, **M. Jacky Darne**, vice-président du Grand Lyon, président du groupe *Socialiste et apparentés*, a estimé que ceux du siècle à venir (maîtrise du foncier, étalement urbain, transports collectifs, logement, attractivité économique, développement des compétences et du savoir...) rendaient indispensable l'adaptation du modèle métropolitain. Aussi est-il nécessaire d'encourager l'expérimentation lyonnaise et d'agir sur le périmètre pertinent, la gouvernance équilibrée, le mode de scrutin et enfin la fiscalité locale.

A l'issue de ces interventions, **M. Gérard Larcher**, président du Sénat, a remercié M. Gérard Collomb et les élus du Grand Lyon pour leur accueil et la qualité de leurs propositions, qui enrichiront la réflexion de la mission, en particulier s'agissant de la problématique relative aux métropoles. Après avoir précisé dans quelle démarche s'inscrivaient les travaux du Sénat, représentant institutionnel de toutes les collectivités territoriales de la République et pas seulement des communes, il a exposé les diverses étapes de l'activité de la mission et, en particulier, ses deux rapports qui, à la mi-mars d'abord, à la fin mai ensuite, serviront de base à des débats en séance publique du Sénat. Celui-ci sera ensuite conduit à examiner en premier lieu le projet de loi de réforme de la gouvernance territoriale et son objectif sera d'aider au changement dans le but de favoriser la compétitivité des territoires et d'améliorer les conditions de vie des citoyens qui les occupent.

ANNEXE III NOTES DE SYNTHÈSE

**RAPPORT D'INFORMATION N° 2881 (XII^E LÉGISLATURE)
DE M. MICHEL PIRON, DÉPUTÉ,
AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(FÉVRIER 2006)**

***GOUVERNER EN FRANCE :
QUEL ÉQUILIBRE TERRITORIAL DES POUVOIRS ?***

Intervenant au moment de la mise en œuvre des transferts de compétences décidés dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le rapport fait tout d'abord le point sur l'évolution du paysage institutionnel territorial avant de dresser des perspectives d'évolution.

I - L'ÉTAT DES LIEUX

C'est le constat d'un modèle très complexe et inachevé.

A. L'avènement de l'organisation décentralisée de la République

Le rapport note la multiplicité des acteurs avec le développement de l'intercommunalité et des pays, au risque d'illisibilité, le manque de visibilité résultant des compétences transférées même si la loi du 13 août 2004 s'est attachée, avec un certains succès, à les clarifier. Il conclut ce point sur le risque d'auto-blocage du système.

B. Un Etat toujours central

Absent dans aucun domaine, l'Etat conserve trois missions exclusives : l'essentiel des compétences régaliennes, la mission de garant de la légalité et celle de garant de la solidarité entre collectivités décentralisées.

Mais si la déconcentration a progressé dans la clarification de son action, les pouvoirs sont encore concentrés au centre et les services territoriaux trop émiettés. L'accumulation des structures et la diversité des découpages entravent la lisibilité de la carte administrative française.

C. La redéfinition des rapports Etat-collectivités territoriales : entre tutelle et contractualisation

a) Le rapporteur détecte **la rémanence de la tutelle** dans :

- la fonction de conseil de l'Etat au service des collectivités locales,
- l'insuffisance des moyens financiers,
- l'enchevêtrement constant des compétences,
- le recours, par les collectivités, aux services techniques de l'Etat,
- l'édiction de normes techniques toujours plus nombreuses.

b) Le rapport note la mise en place, devant la complexité des réalités sociales, de **rapports de coopération entre les collectivités publiques** avec le contrat comme instrument privilégié de mise en cohérence de l'action publique au détriment de la loi (politique de la ville, contrats locaux de sécurité, parcs naturels régionaux...).

Mais la contractualisation n'établit pas toujours une relation équilibrée entre les co-contractants.

II - DES PROPOSITIONS POUR UN NOUVEL ÉQUILIBRE TERRITORIAL DES POUVOIRS

Après une analyse de quatre modèles de décentralisation très poussée (Italie, Espagne, Ecosse au sein du Royaume Uni et Suède), le rapporteur formule quelques propositions.

Après avoir constaté qu'en France, les collectivités territoriales sont privées de la compétence normative, il fixe quatre principes de nature, selon lui, à renforcer la légitimité du système institutionnel territorial et, en conséquence, propres à assurer son équilibre.

A. Renforcer les responsabilités

Il convient de **recentrer l'Etat territorial sur ses missions régaliennes** et de **clarifier le rôle de chacun des niveaux de collectivités territoriales** :

a) Sur le premier point, le rapport propose tout à la fois d'**affirmer le rôle pivot des préfets** en en faisant les chefs des services déconcentrés et en affermissant la fonction du préfet de région, de **développer la mutualisation des moyens** en « remontant », si possible, les compétences de services déconcentrés départementaux au niveau régional et en favorisant l'intégration régionale des services.

Le rapporteur appelle à une plus grande synergie entre préfectures de département et de région, au renforcement des pôles et au rapprochement des services, au recours plus fréquent aux délégations interservices comme fonction de guichet unique et facteur de plus grande efficacité du pilotage stratégique des actions et, enfin, à la création plus systématique de services-supports communs comme prestataires de services pour l'ensemble des administrations déconcentrées sur un territoire donné.

La déconcentration appelle aussi à un **recentrage des fonctions des administrations centrales sur les tâches de conception** et implique une **fluidité de la fonction publique**, une certaine souplesse dans le recrutement et la gestion.

Le rapport conclut ce point en proposant la création d'un bureau territorial de l'Etat dans des arrondissements redessinés, guichet unique de proximité en liaison directe avec les délégations de l'Etat dans la région.

b) Pour conforter le rôle des acteurs locaux, le rapport recommande tout d'abord l'**activation de la notion de chef de file** dans l'esprit de la révision constitutionnelle de 2003 : il propose à cette fin d'expérimenter la mise en place de couples d'intervenants dont seul l'un conduirait les opérations pour limiter les financements croisés, à charge pour les autres collectivités intéressées de nouer un simple partenariat financier avec le chef de file.

Il recommande ensuite la **confirmation du rôle de l'intercommunalité** : stabilisation de la définition de l'intérêt communautaire, mutualisation des moyens et intégration des services généraux, élection au suffrage universel des délégués communautaires en commençant dans un premier temps par le président, identification de candidats aux élections municipales destinés à être délégués.

B. Changer de modèle de gouvernance des territoires ?

a) Une nouvelle carte administrative et territoriale

- Il convient premièrement de **découpler la carte administrative** de l'Etat de celle des collectivités locales.

- Le rapport emprunte, ensuite, la voie d'une **diminution du nombre des régions**, aux circonscriptions pertinentes d'un point de vue économique et européen.

Puis, après avoir écarté la proposition de faire des conseils régionaux une émanation des conseils généraux, jugée incompatible avec le contexte européen et l'adaptation aux évolutions sociales et économiques, il propose l'**élection des conseillers régionaux sur la base d'un regroupement cantonal**.

Se poserait alors la question du maintien du département : le rapport retient, sur ce point, la possibilité de **réponses différenciées** selon les régions et traitées à ce niveau.

Il prévoit aussi la création, dans chaque région, de **conférences semestrielles** réunissant présidents du conseil régional et des conseils généraux, appelées à donner notamment un avis sur les grandes politiques menées dans la région et les différents schémas régionaux.

- Le rapporteur propose enfin de **faciliter les fusions-associations de communes** par une voie nouvelle, celle d'une plus grande implication des populations concernées qui disposeraient d'un droit d'initiative et de la faculté d'approuver une convention préalable à l'association ; par ailleurs, les listes de candidats aux élections identifieraient celui désigné pour devenir maire associé. De même, les habitants seraient consultés sur des plans régionaux de réorganisation des territoires communaux, élaborés en concertation avec les acteurs locaux, par les régions.

b) Le renouvellement des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

Le rapport énumère plusieurs moyens pour y parvenir :

- institutionnalisation de conférences techniques sectorielles réunissant ministères et collectivités territoriales ;

- fixation d'un cadre contractuel aux relations entre personnes publiques ;

- encouragement des échanges d'expériences entre administrateurs territoriaux et de l'Etat et multiplication, en conséquence, des mécanismes de détachement ;

- poursuite du développement de l'administration électronique.

c) Un partage du pouvoir normatif

Le rapport s'achève en proposant une évolution du processus d'édiction des normes qui :

- permettrait aux régions, à l'instar de la Corse, de présenter des propositions de modification législative ;

- associerait les collectivités territoriales à la politique de simplification du droit.

**RAPPORT D'INFORMATION N° 3199 (XII^E LÉGISLATURE)
DE M. ALAIN GEST, DÉPUTÉ,
AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOÛT
2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES
(JUN 2006)**

DÉCENTRALISATION : NOUVELLE ÉTAPE, NOUVEL ÉTAT D'ESPRIT

Publié le 28 juin 2006, le rapport d'information examine à cette date l'état d'avancement de la publication des décrets nécessaires à l'application de la loi du 13 août 2004, analyse le contenu de ces textes réglementaires ainsi que des circulaires d'application et enfin, étudie les modalités selon lesquelles se sont déroulées les différents transferts et expérimentations prévus par cette loi.

I - LE BILAN GLOBALEMENT POSITIF DE L'APPLICATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

A. Des textes réglementaires d'applications généralement adoptés dans des délais satisfaisants

Soulignant le réel effort de la part des ministères qu'a nécessité la publication des textes d'application de la loi du 13 août 2004, **le rapport relève que les dispositions législatives ont pu être appliquées dans les temps**, malgré parfois des décrets d'applications tardifs, grâce notamment à l'adoption de circulaires qui ont permis de pallier provisoirement l'absence de texte réglementaire.

Le rapport note cependant la persistance de certains retards préjudiciables aux expérimentations proposées par la loi, qui en ont ainsi raccourci la période utile d'essai du dispositif envisagé (par exemple pour l'expérimentation en matière de création d'établissements d'enseignement primaire).

B. Une mise en œuvre progressive des transferts, délégations et expérimentations prévus

S'agissant des transferts obligatoires, le rapport constate qu'ils ont eu lieu ou qu'ils étaient en cours dans le respect des délais fixés par le législateur.

En revanche, **le rapport note que, à la date de sa publication et en dehors de succès notables (délégation de la gestion des aides à la pierre),**

les collectivités territoriales ont été peu nombreuses à demander à bénéficier des transferts ou délégations de compétences facultatifs comme des expérimentations. Il engage le législateur à tenir compte des choix ainsi exprimés par les collectivités, pour adapter en conséquence le mouvement de décentralisation.

C. Des compensations financières jugées favorables aux collectivités locales

Le rapport estime que **les compensations financières offertes aux collectivités territoriales pour les compétences transférées ont été favorables aux collectivités locales**, notamment parce que les modalités de calcul retenues ont souvent pris en compte les demandes exprimées par les élus au sein de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

Cependant l'auteur note que **si les compétences transférées par la loi du 13 août 2004 ont été compensées équitablement, les transferts, les extensions et les créations de compétences en matière d'action sociale qui figurent dans d'autres lois posent, elles, un réel problème financier.**

D. Des transferts de personnels se concrétisant lentement

Les transferts de personnels étant en cours au moment de la publication du rapport, l'auteur s'attache aux principes qui les organisent et il estime que la procédure prévue présente d'importantes garanties pour les collectivités territoriales, comme pour les agents transférés.

Il relève en revanche que la question des effectifs que l'État doit être appelé à conserver pour continuer à exercer sa fonction de contrôle sur les compétences transférées est encore à trancher.

II - LES QUESTIONS QUI CONTINUENT DE SE POSER

Insistant sur le fait qu'un esprit nouveau se dégage de la loi du 13 août 2004, le rapport estime que cette loi a transféré aux départements et aux régions de nombreuses compétences nouvelles dans un cadre exigeant de négociation permanente et de conventions avec l'État d'une part, de recherche de l'exactitude numérique tant pour le calcul de la compensation financière que pour l'évaluation des effectifs transférés d'autre part.

Si les collectivités ont parfois refusé pour des raisons de principe de signer des conventions de transfert avec le représentant de l'État, l'auteur du rapport juge que cela ne doit pas faire oublier que la négociation a été constante et que les demandes des collectivités ont été souvent satisfaites par l'État alors même qu'aucune obligation juridique ne l'y contraignait.

Plusieurs points cependant lui semblent encore faire débat.

A. Le problème de la compensation

Le rapport identifie deux conceptions différentes s'agissant de la compensation à l'euro près. Pour certains, l'euro près devrait s'entendre du coût de la compétence transférée tel qu'il évolue chaque année. Or, jusqu'à présent, le législateur a entendu définir cette compensation comme une compensation prenant comme base de référence soit l'année précédant le transfert de compétences, soit une moyenne des années précédant le transfert. **Il semble à l'auteur du rapport que cette définition doive être maintenue dans la mesure où une modification annuelle de la base de calcul aurait un effet déresponsabilisant sur les collectivités.** En revanche, le maintien de la base de référence initiale incitera selon lui les collectivités à faire des choix de dépenses et de gestion dont les conséquences financières leur seront directement imputables, dans un sens positif comme dans un sens négatif.

B. La place de l'état s'agissant des compétences décentralisées

Sur cette question, le rapport note que, du point de vue de certaines directions d'administration centrale, les fonctionnaires de l'État qui sont déchargés de certaines compétences n'en doivent pas moins demeurer au service de l'État afin d'assurer de nouvelles missions de contrôle et de conseil aux collectivités, dans le cadre des compétences transférées.

Le rapport s'interroge sur les risques de résistance à la décentralisation que pourrait receler une telle conception et il juge utile et souhaitable que des audits soient menés dans les directions d'administration centrale, et le cas échéant dans les administrations déconcentrées, lorsque des compétences sont transférées aux collectivités territoriales.

C. La réforme interne des collectivités

Le rapport engage les collectivités à tirer toutes les conséquences de la loi du 13 août 2004 **en procédant à la réforme de leurs structures internes**, notamment pour ce qui concerne la gestion de leur personnel dont les effectifs ont presque doublés du fait du transfert des agents TOS et des agents des DDE.

Il estime aussi que les départements sont désormais face à un questionnement sur leur mission première et leur place dans l'architecture territoriale : acteurs autonomes pour une partie de leurs compétences, ils sont également, pour une autre partie de leurs compétences, les exécutants de missions sociales confiées par l'État. Le rapport note que cela explique le souhait, exprimé par un grand nombre d'élus locaux, de pouvoir bénéficier d'une pause dans l'adoption de dispositions

législatives transférant de nouvelles compétences. Il n'y voit pas le signe d'un refus d'une décentralisation plus poussée, ou d'un regret vis-à-vis des transferts qui ont eu lieu, mais bien plutôt le signe d'une volonté de repenser les missions et l'organisation des collectivités autour des nouvelles compétences transférées.

Estimant que le succès de cette réforme interne est la condition qui permettra qu'un nouvel équilibre puisse être trouvé, tant sur le plan de l'organisation que sur le plan financier, l'auteur du rapport considère qu'il revient aux collectivités de se saisir de toutes les marges de manœuvre que leur a offert le législateur à travers les expérimentation et les transferts ou délégations de compétences facultatifs. Il appelle par ailleurs le législateur à faire bénéficier les collectivités des expérimentations normatives autorisées par le Constituant depuis la réforme du 28 mars 2003.

**RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE DE LA COUR DES COMPTES
ET DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES
DES COMPTES (NOVEMBRE 2007)**

***LES AIDES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE***

La présente note présente les principaux éléments du rapport de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes de novembre 2007 relatif aux aides des collectivités territoriales au développement économique.

Ce rapport, basé sur le travail des Chambres régionales des comptes, dresse un **bilan critique des différents dispositifs d'aide au développement économique** élaborés par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Il estime que le bilan de ces aides est décevant par rapport aux objectifs affichés et aux moyens financiers mis en œuvre. Doutant de l'efficacité d'une simple amélioration de ces dispositifs, il **appelle enfin à leur refonte radicale** mais ne va pas jusqu'à proposer un plan de réforme précis.

Il oriente son analyse autour de trois axes et s'appuie sur **de nombreux exemples concrets** de dysfonctionnement :

I - UNE COMPLEXITÉ EXCESSIVE

II - UNE PORTÉE LIMITÉE

III - UNE ÉVALUATION ET UN SUIVI INSUFFISANTS

IV - UNE ÉTUDE DE CAS : LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Quelques conclusions particulières ressortissant du rapport

La capacité d'expertise : elle demeure en grande partie dans les mains de l'Etat et de ses services déconcentrés, alors que la région est chargée de définir la stratégie de développement économique.

La gouvernance des pôles de compétitivité : l'Etat sollicite les régions pour le financement des projets mais garde la maîtrise sur les décisions de labellisation de projets et de pôles.

Les aides vues par les entreprises : alors que les collectivités territoriales voient dans les aides qu'elles accordent une incitation au développement, les entreprises tendent à les considérer comme un simple droit qui ne les contraint pas à prendre des décisions nouvelles d'investissement.

Les limites à la mise en cohérence des aides : le rôle coordinateur de la région est limité par la possibilité pour les collectivités inférieures d'accorder directement certaines aides (immobilier d'entreprise) ou de contractualiser directement avec l'État.

I - UNE COMPLEXITÉ EXCESSIVE

A. Un poids financier non négligeable

La Cour des comptes, reprenant des données du ministère des Finances, évalue les dépenses des collectivités territoriales en faveur de l'action économique à 4% des dépenses de l'ensemble des collectivités :

Type de collectivité	Dépenses pour l'action économique (en millions d'€)	Part de l'action économique dans le total des dépenses	Montant des dépenses pour l'action économique (en € par habitant)
Communes	1 032	1,70 %	24,9
Groupements à fiscalité propre	958	5,50 %	19,8
Départements	1 690	3,30 %	28,1
Régions	2 379	12,20 %	39,5
Total	6 059	4,00%	112,3

La région consacre une part beaucoup plus importante de ses dépenses à l'action économique que les autres collectivités. Certaines régions apportent une aide particulièrement élevée : 66,52 € par habitant pour l'Île-de-France et même 330,33 € par habitant pour la Réunion.

Régions et départements fournissent l'essentiel des subventions, qui représentent près du tiers des dépenses totales d'action économique, tandis que **les communes et leurs groupements interviennent plutôt sous forme de dépenses d'équipement**. Le tourisme est le secteur le plus aidé avec 14,5 % des aides.

B. Des dispositifs éclatés, facteurs de complexité

Les **acteurs** sont multiples :

– **l'État** agit par l'intermédiaire d'une **multiplicité d'agences et de services déconcentrés** mais aussi par des **dispositifs d'intervention directe** : prime d'aménagement au territoire, aides aux entreprises qui n'ont été que partiellement transmises aux régions par la loi du 13 août 2004 ;

– les **collectivités territoriales** combinent l'ensemble des moyens législatifs mis à leur disposition, avec une certaine spécialisation : accompagnement du développement des entreprises pour les régions ; immobilier d'entreprise, concours financiers aux entreprises en milieu rural et procédures

de développement rural pour les départements ; offre de terrains aménagés et de bâtiments d'accueil, mais aussi animation de réseaux, emploi et tourisme notamment pour les communes et leurs groupements. Les chambres régionales des comptes notent des cas de manque de coordination au sein de certaines structures intercommunales.

– des **organismes périphériques nombreux et diversifiés** : organismes consulaires, centres régionaux d'innovation et de technologie, réseaux associatifs, structures d'appui et de conseil, pépinières et incubateurs, comités d'expansion économique et agences de développement économique : tous organismes dont l'implication, à l'initiative des collectivités territoriales, accroît la complexité du dispositif institutionnel alors qu'ils n'ont pas toujours la capacité à gérer des projets juridiquement et économiquement complexes.

Les **dispositifs d'aide** sont également multiformes. Ils se comptent par centaines à l'intérieur de chaque région, ce qui nuit à la lisibilité du système pour les acteurs économiques.

Jusqu'en 2004, le régime des **aides directes** (primes régionales à l'emploi, primes régionales à la création d'entreprise, bonification d'intérêts ou prêts et avances à des conditions favorisées) était contrôlé par la région, les départements et communes ne pouvant que compléter des aides préalablement instituées par la région. Les **aides indirectes**, en revanche, pouvaient être accordées par chacune des collectivités.

La loi du 13 août 2004¹ a supprimé cette distinction. Le conseil régional décide de l'octroi des aides qui revêtent la forme de **prestations de services**, de **subventions**, de **bonifications d'intérêt**, de **prêts et avances remboursables**, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Les autres collectivités ne peuvent intervenir que sur convention avec la région ou avec la permission de l'État. Les **aides à l'immobilier**, toutefois, demeurent une compétence de l'ensemble des collectivités territoriales. Les collectivités peuvent également apporter des aides dans le domaine de **l'ingénierie financière** ou en faveur des **jeunes entreprises** (ex. gestion des pépinières d'entreprises).

Le rapport dénonce la **complexité excessive des dispositifs**. Une enquête d'OSEO a montré que les entrepreneurs obtiennent la plupart du temps des aides sans passer par les structures dédiées à cette fonction, sur lesquels ils reçoivent **une information insuffisante**.

¹ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

C. Des pratiques peu respectueuses des règles nationales et européennes

La Cour des comptes, citant un rapport du Sénat¹, note le décalage qui sépare le cadre juridique de la réalité et s'inquiète du risque couru sur ce plan par de nombreux régimes d'aide. Elle note de nombreux **manquements aux règles nationales**, qu'il s'agisse de dépassement de plafonds, d'interventions non autorisées dans des domaines soumis à la prééminence de la région, de confusion de compétences, d'attribution d'avantages non conformes à la réglementation. La Cour note la difficulté à remettre en cause, pour des raisons juridiques, certaines interventions publiques dont la finalité est le maintien de l'emploi.

La **réglementation européenne**, par sa complexité, pose également des difficultés d'interprétation aux collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne l'application de la règle « *de minimis* » (dispense de notification à la Commission européenne pour les régimes d'aides d'un montant inférieur à un certain montant) et la mise en œuvre des compensations de service public (manque de précision des règles fixées par la jurisprudence Altmark). Le risque juridique concerne les entreprises, qui peuvent être amenées à restituer les aides reçues en violation des règles communautaires, aussi bien que les collectivités territoriales qui peuvent faire l'objet d'une condamnation.

D. Une coordination insuffisante des dispositifs d'aide

La Cour estime que, malgré la réaffirmation par la loi du 13 août 2004 du rôle de la région en matière économique, le principe d'autonomie des collectivités territoriales, joint à la multiplication des aides et des acteurs, fait obstacle à une bonne coordination des dispositifs d'aide. Ainsi :

– les mécanismes reposent sur **de trop nombreux intermédiaires** entre le porteur du projet et les services de la région, ce qui explique la longueur des délais.

– malgré certaines tentatives de coordination, **le département et la région ne suivent pas toujours les mêmes stratégies ou ne communiquent pas assez**, d'autant qu'ils font appel à de nombreux organismes ou associations.

Le rôle central de coordination que la loi du 13 août 2004 a donné à la région ne se concrétise que d'une manière limitée. La région, qui manque de moyens et ne contrôle pas l'ensemble des aides accordées par les différentes collectivités sur son territoire, ne peut assurer un recensement exhaustif de celles-ci.

¹ Rapport n°447 du 28 juin 2000 de M. Michel Mercier, présenté au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales

II - UNE PORTÉE LIMITÉE

Le rapport note que, malgré les ambitions affichées par les politiques d'intervention économique, **2 % seulement des entreprises créées au cours de l'année 2005 ont bénéficié d'une aide.**

De plus, ces aides **n'ont pas d'effet prouvé sur le développement des territoires.** Le rapport constate que les aides ne suffisent pas à éviter certaines défaillances d'entreprise, des baisses de résultats à l'exportation ou une dégradation dans la situation de l'emploi.

Les opérations de soutien aux fonds propres des entreprises paraissent mal maîtrisées par les collectivités territoriales, qui s'engagent sur des projets trop importants au détriment des petites et moyennes entreprises, alors que celles-ci présentent les besoins d'investissement en fonds propres les plus importants.

Les délais de versement, supérieurs à six mois en moyenne, ne sont pas adaptés aux besoins de projets pour lesquels la réactivité aux évolutions du marché est cruciale.

Enfin le rapport souligne la survenance d'effets d'aubaine et de guichet. Trop souvent des entreprises bénéficient d'aides qui ne devraient pas leur revenir. Parfois elles les utilisent comme un simple droit et non comme un outil pour lancer de nouveaux projets.

III - UNE ÉVALUATION ET UN SUIVI INSUFFISANTS

Il n'est pas toujours aisé de déterminer l'effet d'une aide, qui ne constitue qu'un élément parmi d'autres de la réussite ou de l'échec d'une activité économique. Le rapport met tout de même l'accent sur les déficiences du système d'évaluation et de suivi des aides aux entreprises.

A. Des processus d'évaluation hétérogènes et mal adaptés

La pluralité des politiques publiques se reflète dans la **multiplication des procédures d'évaluation.** Conduites par les services de l'État ou, sur demande des collectivités, par des services extérieurs, elles n'ont souvent qu'une vision partielle des actions menées. Les contrats de plan État-région, notamment, ne semblent pas avoir bénéficié d'une évaluation aussi efficace que celle qu'ils prévoyaient dans leurs dispositions.

L'évaluation, gage de transparence, devait également permettre **d'améliorer a posteriori la gouvernance** des contrats de plan. Or, une **définition insuffisante des objectifs** fixés à chaque action économique n'a pas permis de vérifier que l'action publique répondait bien à des besoins réels et d'améliorer en conséquence les interventions. Le rapport donne l'exemple

d'aides accordées en fonction du nombre d'emplois créés, sans que le département ou la région qui les accorde soit en mesure de vérifier la réalisation effective de ce critère.

B. Des évaluations insuffisantes et mal prises en compte par les décideurs publics

Le rapport critique l'absence d'évaluations d'impact, la qualité insuffisante des indicateurs retenus dans les comptes rendus annuels ainsi que, dans certaines régions, l'absence d'évaluation *a posteriori* des interventions économiques dans le cadre des contrats de plan État-région.

Même dans le cas où l'évaluation produit des résultats, ceux-ci sont parfois difficiles à interpréter en raison de ruptures dans les séries statistiques. L'évaluation serait peu prise en compte par les pouvoirs publics, au point que la Cour craint qu'elle ne soit d'abord conçue comme une procédure à suivre pour respecter la réglementation et non comme un outil pour améliorer l'action.

C. Une gestion des aides déficiente et coûteuse

Il ressort des travaux des chambres régionales des comptes que la gestion administrative des dispositifs d'aide se caractérise par :

- des contrôles lacunaires ou trop formels sur le respect par l'entreprise des critères d'obtention des aides ou sur l'utilisation des fonds accordés.

- un recouvrement insuffisant des aides accordées à une entreprise qui, par la suite, ne respecte pas les engagements pris : trop souvent les procédures ne vont pas jusqu'à leur terme. Les aides qui ne respectent pas le droit national ou communautaire, en revanche, font l'objet de procédures de restitution clairement définies.

- des frais de gestion élevés, que la Cour évalue à plus de 25% des aides accordées, voire beaucoup plus dans certains cas. Au total, **les dépenses publiques consacrées à l'aide au développement économique des collectivités territoriales s'élèveraient à près de 8 milliards d'euros.**

IV - UNE ÉTUDE DE CAS : LA RÉGION RHÔNE-ALPES

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé à un contrôle approfondi des interventions publiques en faveur du développement économique, dans une région à l'économie diversifiée qui occupe le deuxième rang français par sa production industrielle et qui a joué un rôle de précurseur dans le développement des pôles de compétitivité.

Après la promulgation de la loi du 13 août 2004, la région a été l'une des premières à élaborer un schéma régional de développement économique (SRDE). Celui-ci a prévu de conclure des conventions relatives aux aides avec les départements, mais pas avec les communes.

Le rapport constate que les moyens concrets de la région dans la coordination de l'action économique sont fortement limités :

– **l'État conserve un rôle important** par la capacité d'expertise qu'il a conservée, la région étant obligée de faire appel à des organismes extérieurs ; par son action dans les territoires fragiles ; par son rôle décisif dans le lancement des pôles de compétitivité et dans la conclusion des contrats de plan État-région.

– les **collectivités de niveau inférieur à la région** demeurent, en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004, **libres d'accorder des aides relatives à l'immobilier d'entreprise**, qui constituent une grande partie des interventions en faveur des entreprises.

La région possède toutefois un **effet d'entraînement** sur les autres acteurs.

La chambre régionale conclut en estimant que, au-delà des aides traditionnelles, ce sont les **interventions en faveur de l'attractivité du territoire et de l'innovation** qui jouent le rôle le plus décisif. Ainsi s'est développée une « gouvernance économique » entre acteurs publics et privés dans le Grand Lyon, tandis que Grenoble et le département de l'Isère développaient des projets fédérateurs associant la recherche et l'industrie, à forte valeur technologique.

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
PRÉSIDÉ PAR M. ALAIN LAMBERT
(DÉCEMBRE 2007)**

***LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Conformément à sa lettre de mission, le rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert s'est exclusivement intéressé à trois thèmes : celui de **la clarification des compétences**, celui de **l'allègement des contraintes normatives** et celui **des relations financières**.

S'inscrivant dans le cadre de réflexion fixé par la révision générale des politiques publiques, **il s'est attaché à réunir un consensus sur le diagnostic et les pistes de réforme possible, sans chercher à préparer un acte III de la décentralisation.**

I - LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

A. Le diagnostic

Reprenant les principales conclusions des différents rapports et études consacrées à la question, le groupe de travail constate que **l'enchevêtrement des compétences confiées aux collectivités locales et à l'État a pour triple conséquence :**

- **une perte d'efficacité** (comitologie foisonnante, perte de temps liée tant à la concertation préalable qu'aux difficultés de mise en œuvre commune) ;
- **un coût financier** certain, lié tant aux doublons de structures qu'à la contractualisation qui n'apparaît pas au groupe de travail comme un régulateur efficace de la dépense publique ;
- **une dilution des responsabilités** entre les différents intervenants.

Pour le groupe de travail, **plusieurs éléments ont contribué à créer la situation ainsi décrite :**

- la **clause générale de compétence** dont bénéficient d'une part les collectivités locales pour les affaires d'intérêt local et d'autre part l'État pour toutes les compétences qui ne lui ont pas été explicitement retirées par la loi pour les confier à un autre niveau d'administration (ce qui aboutit notamment en pratique au maintien de services « doublons ») ;

- **l'uniformité du transfert de compétences** qui n'a pas été pensé en fonction de la réalité des territoires, certains nécessitant, moins que d'autre, le maintien de quatre ou cinq « niveaux » d'administration ;

- **la difficulté pratique qu'il y a à tracer des contours stricts à certaines compétences** (insertion et formation professionnelle par exemple).

Au plan de la méthode le groupe de travail retient la nécessité:

- de raisonner à partir des politiques publiques plutôt qu'à partir des niveaux d'administration locale ;

- de raisonner, pour chaque politique publique, plutôt par fonction que par matière ;

- pour l'État, de mieux définir son rôle et de procéder en conséquence aux repositionnements nécessaires.

B. Les propositions et recommandations formulées

1) Deux pistes envisagées pour la clarification

Le groupe de travail retient **deux options possibles de clarification, qui pourraient être combinées.**

a) La voie de la clarification des compétences relatives à des politiques déjà bien identifiées par le législateur

Cette clarification porterait exclusivement sur des compétences qui font déjà l'objet d'une répartition suffisamment nette comme la solidarité et l'action sociale, la formation professionnelle, l'action économique et le développement des entreprises, l'éducation ou l'aménagement du territoire.

Le groupe de travail préconise notamment, selon les cas, de **supprimer les dispositifs d'État redondants**, de **transférer les compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale** ou **d'appliquer le principe « décideur-payeur »**.

b) Le remplacement, pour les départements et les régions, de la clause générale de compétences par des compétences spéciales

Le groupe de travail estime que **cette option, plus ambitieuse mais garantissant une vraie clarification des compétences**, suppose que :

- les départements et les régions interviennent sur un domaine limitatif de compétences ;

- leurs compétences soient exclusives, ou, par exception, clairement partagées avec une seule autre personne publique ;

- leurs compétences soient prescriptives et donc opposables aux autres niveaux d'administration, y compris l'État.

Pour les domaines qui resteraient ouverts à tous les niveaux, ou qui relèveraient de compétences partagées, le groupe de travail propose que :

- soient mises en place des **procédures de délégation de compétence**, sur le modèle de ce qui existe entre les communes et les intercommunalités. Pour les compétences facultatives, les délégations consenties devraient être effectuées, par délibération expresse, en début de mandat ;

- soit appliqué le **principe de limitation à deux personnes publiques comme intervenant direct**¹ ;

- le maître d'ouvrage ait l'obligation de financer au moins 50 % du projet, selon **le principe « qui décide, paie »**².

2) La mutualisation des services communaux et intercommunaux

S'agissant des communes et des intercommunalités, le groupe de travail propose de les engager à **procéder aux nécessaires économies d'échelle** :

- **en unifiant les services supports communs** ;

- **en partageant les services opérationnels et les interventions** selon les lignes de partage tracées par l'intérêt communautaire.

Pour mener à bien cette mutualisation, le groupe de travail préconise :

- d'encourager ce mouvement par **une modulation des dotations communales et intercommunales**, au moyen d'un coefficient d'intégration budgétaire ;

- **de doter les intercommunalités d'une légitimité démocratique** en instituant une double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux à l'horizon 2014 ;

- **d'achever la rationalisation de la carte communale.**

3) La clarification des missions et de l'organisation de l'État territorial

Parallèlement au mouvement engagé, le groupe de travail juge nécessaire que l'État procède à la clarification de ses missions comme de son organisation sur le territoire. Il retient **trois principes** :

- l'identification des services de l'État autour d'un seul responsable ;

- la déconcentration maximale des responsabilités ;

- une distinction nette et effective entre les fonctions étatiques d'arbitrage/contrôle et celles d'impulsion/intervention.

¹ Cette proposition est reprise du rapport de Michel Piron.

² Cette proposition est reprise du rapport de Pierre Richard.

II - L'ALLÈGEMENT DES CONTRAINTES NORMATIVES

Cette partie est citée pour mémoire, sa principale recommandation ayant été satisfaite, puisque **la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)**, créée, à l'initiative de M. Alain Lambert, par la loi de finances rectificative pour 2007, **a été mise en place le 25 septembre 2008.**

III - LA CLARIFICATION DES RELATIONS FINANCIÈRES

A. Le diagnostic

Soulignant, à la suite du rapport confié à Pierre Richard, **le dynamisme de la dépense locale et son influence sur l'évolution globale des déficits et de la dette publique**, le groupe de travail constate que :

- en neutralisant l'effet des transferts de compétences, **les dépenses locales sont passées de 8% à 9,5% du PIB en 25 ans ;**

- **l'État se substitue de plus en plus au contribuable local** sous forme de compensation d'exonération de fiscalité locale et de dégrèvements législatifs ;

- **l'essentiel de la hausse des dépenses locales depuis 1980 est imputables aux dépenses de fonctionnement** et qu'elle se concentre sur le secteur communal, qui emploie notamment 85% des agents territoriaux.

S'agissant de l'évolution ainsi constatée, **le groupe de travail estime que les responsabilités sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales**, et qu'elle s'explique notamment par :

- **la normalisation** (mise aux normes en matière de sécurité, d'environnement, *etc.*) et **les interventions législatives et réglementaires de l'État ;**

- **les appels à participation** pour financer des projets, émanant de l'État comme des autres collectivités locales ;

- **l'insuffisante mutualisation des moyens des intercommunalités ;**

- **la disparité des politiques locales de rémunération et de gestion des carrières ;**

- **la dynamique de la demande sociale**, ce qui recouvre plusieurs réalités : l'amélioration du service rendu par les collectivités sur les compétences transférées, le caractère inflationniste ou non contrôlable des dépenses associées à certaines compétences transférées ou la mauvaise gestion locale des services pris en charge ;

- **la structure actuelle des relations financières entre l'État et les collectivités locales** qui ne favorise pas la maîtrise de la dépense locale (répartition trop forfaitaire et insuffisamment péréquatrice, prise en charge trop importante par l'État de la fiscalité locale par compensation et dégrèvement) ;
- **les défauts de la fiscalité locale** (faible marge de manœuvre des collectivités, découplage entre les assiettes et les compétences exercées).

B. Les propositions et recommandations formulées

Sur la base de cette analyse, le rapport propose que l'association des collectivités locales à la maîtrise de la dépense publique passe par **une moindre évolution des concours de l'État** et qu'elle s'accompagne non seulement de **la sécurisation pour les collectivités de ce mode de financement** mais aussi d'**une meilleure répartition des sommes versées**, suivant un objectif de plus grande péréquation.

Pour favoriser cette maîtrise de la dépense locale par les collectivités elles-mêmes, le groupe de travail recommande aussi la mise en place ou le développement :

- **de la mutualisation des services et des fonctions supports** ;
- **d'outils d'amélioration de la gestion** ;
- de procédures permettant d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales et d'améliorer la lisibilité des informations financières.

Appelant de ses vœux une réforme de la fiscalité locale, le groupe travail propose enfin qu'un des principes susceptible de la guider soit celui de la responsabilisation fiscale des collectivités locales. Pour le groupe de travail, cette responsabilisation passerait nécessairement par la transformation des dégrèvements en dotations figées, voire par leur suppression et par la transformation des exonérations législatives en exonérations facultatives.

**RAPPORT D'INFORMATION N° 1153 (XIII^E LÉGISLATURE)
DE MM. JEAN-LUC WARSMANN, PRÉSIDENT,
DIDIER QUENTIN, RAPPORTEUR,
ET JEAN-JACQUES URVOAS, CO-RAPPORTEUR,
AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(OCTOBRE 2008)**

POUR UN BIG BANG TERRITORIAL

Le rapport de la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, publié le 8 octobre dernier, constitue à la fois une synthèse de la réflexion sur l'organisation des collectivités territoriales et une boîte à outils pour envisager les évolutions à venir. Il ne choisit pas entre les différentes options possibles mais prépare le terrain pour le gouvernement en estimant la réforme inéluctable.

***I - LE CONSTAT : L'ENCHEVÊTREMENT PRÉJUDICIALE DES
COMPÉTENCES***

Le rapport WARSMANN arrive à une conclusion : le partage des compétences est la règle et leur claire répartition l'exception (formation professionnelle aux régions, action sociale aux départements et urbanisme aux communes et intercommunalités). La « concurrence » est particulièrement vive pour les transports, l'éducation et l'action économique.

Un tableau (reproduit en annexe) illustre à quel point pour l'ensemble des collectivités les compétences peuvent être communes (chaque niveau de collectivité pouvant faire la même chose) ou « saucissonnées » (chaque niveau de collectivité étant compétent pour un aspect du sujet selon une clé de répartition géographique).

A. Deux facteurs de l'enchevêtrement

L'existence d'une **clause générale de compétence** apparaît comme le principal facteur responsable de cette situation. Les seules limites à la compétence d'une collectivité sont la limite territoriale et la limite des compétences confiées par le législateur de manière exclusive. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a permis de renforcer la clause générale de compétence en y adjoignant le principe selon lequel « *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* ».

Cette clause de compétence générale constitue certes **une garantie de liberté** pour les collectivités territoriales, mais aussi **un facteur d'inefficacité**

comme le souligne la Cour des comptes qui estime, en 2007, que les dispositifs d'aide au développement économique sont « *éclatés, complexes et peu coordonnés* ». Cet état de fait est renforcé par le peu d'effet du « chef de filat » introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour tempérer le principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

La logique politique apparaît comme le second facteur de l'enchevêtrement. Chaque élu local recherche un champ d'action le plus large possible, susceptible de lui conférer une plus grande notoriété et de faire figurer la collectivité qu'il représente en bonne place pour les réalisations au profit de la population (exemple des subventions aux associations ou aux entreprises ainsi que les interventions dans le domaine culturel ou dans le domaine environnemental).

Le rapport estime ainsi qu'il « *n'est jamais acquis que les collectivités territoriales, dans une logique de responsabilité et de souci d'économie de la dépense publique, limitent spontanément leurs actions à leurs compétences majeures et historiques* ». Ce constat plaide, selon la mission, « *en faveur d'une **délimitation stricte, par voie législative, des compétences des collectivités**, afin de permettre aux élus de résister aux tentations d'agir en dehors de leurs domaines de compétences* ».

B. Des conséquences à la fois financières et politiques

L'enchevêtrement des compétences a **un coût financier** à travers la dégradation des finances publiques (doublons des structures, inflation des dépenses) et **l'affaiblissement de la compétitivité des entreprises** qui doivent consacrer des moyens importants (constitution d'équipes spécialisées) pour négocier avec une multitude d'acteurs. Ensuite, la prolifération de structures territoriales aux compétences mal délimitées conduit à multiplier les interventions coûteuses dans les domaines les plus divers et, du même coup, implique souvent **une augmentation des effectifs des administrations locales**.

La puissance publique devient moins réactive et moins responsable. Avant chaque action, les décideurs locaux sont contraints de recourir à une importante expertise juridique et technique afin de déterminer les échelons compétents pour chaque projet. Les décideurs sont aussi obligés de recourir à des instruments juridiques complexes comme les schémas et les conventions.

Par ailleurs, la généralisation des cofinancements entraîne une **dilution des responsabilités**. La multiplication des acteurs ne permet pas d'attribuer la responsabilité d'un échec ou d'un succès. Enfin, la recherche d'un consensus aboutit à ne retenir que le plus petit dénominateur commun aux différents partenaires.

C. Un paysage local devenu inintelligible pour le citoyen

L'enchevêtrement des compétences a aussi **un coût politique** car cette confusion éloigne le citoyen de la démocratie locale. La décentralisation devient une affaire de spécialistes faite d'expertises et de concertations de plus en plus complexes. Les citoyens s'en éloignent, désemparés par la complexité des normes applicables et l'éclatement des responsabilités. Cette situation favorise **l'abstention**.

D. La multiplication des acteurs complique la situation

Le rapport estime que l'accroissement du nombre des niveaux de collectivités auquel il convient d'ajouter l'intercommunalité a d'autant plus favorisé l'enchevêtrement des compétences, la dispersion des énergies et la dilution des responsabilités qu'elle s'est accompagnée du maintien de la clause de compétence générale.

Les régions françaises ont un rôle et **un poids moins important que chez nombre de nos voisins européens**. Par ailleurs, l'échelon régional demeure plus fragile sur le plan démocratique du fait, en particulier, du recours au scrutin de liste pour l'élection des conseillers régionaux.

II - LA SOLUTION : CLARIFIER ET SIMPLIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

A. Revenir sur la clause de compétence générale

Pour réduire l'enchevêtrement des compétences, il est nécessaire de redistribuer plus clairement les compétences entre les collectivités et entre les collectivités et l'État.

Le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales n'implique pas nécessairement de « clause de compétence générale ». Aucune jurisprudence constitutionnelle ne semble s'opposer à une modification des dispositions législatives du CGCT visant à spécialiser davantage l'action de chaque catégorie de collectivité territoriale. La mission propose qu'à terme, **80 % des compétences soient attribuées exclusivement à un seul échelon de collectivités territoriales**. Elle reconnaît toutefois que parmi les associations d'élus, seule l'ARF est favorable à une remise en cause de la clause de compétence générale.

Concernant les cofinancements, la mission préconise de n'autoriser qu'un seul niveau de collectivité à participer au financement d'un projet conduit par une autre collectivité.

B. Favoriser le regroupement des structures territoriales

La mission n'évoque pas la suppression d'un niveau de collectivité, en revanche une de ses principales propositions consiste à inciter financièrement les collectivités territoriales à se regrouper volontairement, soit par l'union avec une collectivité de même niveau, soit par l'accroissement de compétences résultant de la fusion avec un autre niveau. Cela signifie, par exemple, que **les régions seraient incitées à se regrouper entre elles** (Haute-Normandie et Basse-Normandie) tout comme **les régions et les départements** (l'Île-de-France et l'ensemble des départements qui la composent) pour constituer de « grandes régions » intégrées verticalement.

Dans le dernier cas, seule la nouvelle collectivité qui se substituerait à la fois à la région et aux départements disposerait de la personnalité morale et percevrait le produit des impositions départementales et régionales. Elle pourrait, en revanche, confier la mise en œuvre de certaines de ses compétences, dès lors qu'elles correspondent aux compétences actuelles des départements, aux conseils territoriaux, qui agiraient ainsi par délégation pour le compte de la nouvelle collectivité territoriale. Cette nouvelle collectivité cumulerait les impôts et dotations des conseils régionaux et des conseils généraux.

Par ailleurs, la mission propose également la création de collectivités sur le modèle des communes de Paris, Lyon et Marseille pour intégrer les communes et les EPCI ainsi que des rapprochements entre département et EPCI pour permettre l'émergence de métropoles en province. Elle évoque aussi le bouclage de l'intercommunalité.

LES DIX PRINCIPES RETENUS PAR LA MISSION WARSMANN

Principe n° 1 : la fin de la dérive des financements croisés

Pour que chaque citoyen puisse identifier la collectivité responsable et afin de réduire les financements croisés, prévoir qu'un seul niveau de collectivités locales peut participer au financement d'un projet conduit par une autre collectivité.

Principe n° 2 : spécialiser l'action des collectivités

Attribuer 80 % des compétences des collectivités exclusivement à un niveau de collectivités. Exemples :

- pour les départements : l'action sociale, le tourisme, les musées, bibliothèques, archives, services archéologiques...

- pour les régions : collèges, lycées et établissements d'enseignement supérieur (personnel technique, immobilier et équipement), l'enseignement artistique, les transports scolaires, routiers et ferroviaires...

- pour les communes et intercommunalités : les équipements sportifs...

Principe n° 3 : tenir compte des réalités locales

Permettre à une collectivité attributaire d'une compétence exclusive de la déléguer entièrement à un autre échelon territorial.

Principe n° 4 : réduire le nombre de collectivités

Inciter financièrement les collectivités territoriales à se regrouper volontairement, soit par l'union avec une collectivité de même niveau, soit par l'accroissement de compétences résultant de la fusion avec un autre niveau, selon les principes prévus par la loi et dans un délai à fixer (par exemple d'un an) au terme duquel il reviendra au législateur de valider les résultats obtenus.

Principes n° 5 et 6 : pour les régions, s'étendre géographiquement ou fusionner avec les conseils généraux, dans un délai à fixer (par exemple d'un an)

Faciliter le regroupement volontaire des régions, pour rendre la carte territoriale plus cohérente.

Permettre et favoriser la fusion volontaire d'une région et de ses départements en une même collectivité (qui pourrait être dénommée « grande région ») exerçant l'ensemble de leurs compétences.

Principe n° 7 : permettre la création de métropoles en fusionnant conseil général et intercommunalité

Permettre la transformation d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine au poids prépondérant au sein de son département en une collectivité territoriale de plein exercice se substituant au département, les communes restantes pouvant être intégrées aux départements voisins avec leur accord.

Principe n° 8 : achever l'intercommunalité

Achever la carte des intercommunalités en 2010. En veillant à leur cohérence spatiale, autoriser le représentant de l'Etat dans le département à inclure au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre, après consultation de la commission départementale de coopération intercommunale, les intercommunalités enclavées et les communes isolées.

Principe n° 9 : supprimer les pays

Supprimer progressivement les pays, en prévoyant un transfert de leurs activités aux intercommunalités.

Principe n° 10 : permettre la création d'une collectivité unique intercommunalité-communes

Permettre la transformation d'une intercommunalité et de ses communes membres en une collectivité unique, à l'instar de la formule Paris Lyon Marseille.

L'ensemble des conseillers pourront alors être élus au suffrage universel direct. Chacun des conseils des communes regroupées conserve l'exercice de compétences de proximité et dispose de ressources budgétaires.

**RAPPORT DU COMITÉ POUR LA RÉFORME
DES COLLECTIVITÉS LOCALES,
PRÉSIDÉ PAR M. EDOUARD BALLADUR
(MARS 2009)**

IL EST TEMPS DE DÉCIDER

Le *Comité pour la réforme des collectivités territoriales*, présidé par **M. Edouard Balladur**, a remis son rapport au Président de la République le 5 mars 2009. Il présente vingt propositions.

Le diagnostic établi par le comité repose sur la nécessité de profondes réformes dans l'organisation administrative du territoire. La question des finances locales a conduit le Comité au constat que « *leur situation appelait une réforme d'ampleur, que celle-ci n'avait de sens que si elle était accompagnée d'une remise en ordre des compétences des collectivités locales et qu'une telle entreprise ne pouvait se concevoir sans une révision générale des structures mêmes de l'administration territoriale* ».

Le rapport insiste sur le vieillissement de la fiscalité locale, l'enchevêtrement des compétences, le morcellement et l'empilement des structures de l'administration territoriale.

Ce constat posé, « *l'ambition d'une démocratie locale renforcée et efficiente* », développée dans vingt propositions, est déclinée autour de quatre axes :

- la simplification des structures : le rapport préconise de faciliter le **regroupement volontaire des régions** afin d'en **diminuer le nombre de 22 à 15** ; les regroupements volontaires des départements seraient également favorisés, et la création de nouveaux « pays » serait proscrite. Parallèlement, un rapprochement serait organisé entre les conseillers généraux et les conseillers régionaux, puisqu'ils seraient désignés par une même élection à partir de 2014, dans le cadre de circonscriptions infra-départementales et non plus des cantons, ces derniers étant supprimés. L'objectif de réduction d'un tiers des effectifs des assemblées locales est mis en avant.

Les **organes délibérants des groupements** à fiscalité propre seraient **élus au suffrage universel direct** en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, par « fléchage » sur les listes des candidats.

Il est également proposé d'achever d'ici 2014 la **carte de l'intercommunalité**, de créer des « communes nouvelles » se substituant sur une base volontaire aux intercommunalités, et de rationaliser le maillage des syndicats de communes.

La « commune de l'avenir » consisterait à « substituer aux actuelles intercommunalités une collectivité locale de plein exercice, dotée de la clause

de compétence générale et de l'autonomie financière, et au sein de laquelle les actuelles communes membres continueraient d'exister sous la forme de personnes morales de droit public ».

Pour donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes, le Comité recommande que soit créée par la loi une catégorie de collectivités locale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, **la métropole**. Au nombre de 11, les métropoles que mentionne le rapport sont : Lyon, Lille, Bordeaux, Marseille, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg ainsi que les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon, Rennes.

- **la clarification des compétences** : la clause de compétence générale dévolue au secteur communal est confirmée, les compétences des départements et régions, dans le cadre d'un vaste processus de clarification des compétences, étant, elles, spécialisées. Le rapport recommande, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans les champs de compétences des collectivités locales soient supprimés.

- **la modernisation des finances locales** : un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale serait fixé, et donnerait lieu à un débat parlementaire ; la réforme de la fiscalité serait engagée, avec : la révision des valeurs locatives foncières tous les 6 ans, la compensation de la suppression de la taxe professionnelle par une taxation fondée sur la valeur ajoutée et le foncier de l'entreprise, et la limitation des cumuls d'impôts locaux sur une même assiette d'imposition ;

- **les cas particuliers** : le comité appelle de ses vœux la création en 2014, après consultation, d'un **Grand Paris** qui fusionnerait la capitale et sa petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne).

Il préconise également de modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'**Assemblée de Corse**, afin de favoriser la constitution d'une majorité.

Enfin, une collectivité unique serait instaurée, après consultation, dans les **départements et régions d'Outre-mer**.

Le rapport, publié au *Journal officiel* n° 55 du vendredi 6 mars 2009, est assorti de deux projets de loi et fait apparaître les prises de position de certains de ses membres.

LES VINGT PROPOSITIONS DU COMITÉ BALLADUR

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

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

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

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

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

Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995

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

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

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

Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux

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

Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat

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

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

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

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

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

Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques

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

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

ANNEXE IV

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE

La mission a souhaité parfaire son information sur l'organisation des collectivités territoriales en Europe en adressant un questionnaire à douze de nos représentations diplomatiques (Allemagne, Autriche, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse).

Les membres de la mission remercient le ministre des Affaires étrangères, ainsi que le personnel de nos représentations diplomatiques, pour la qualité des réponses reçues. Les enseignements de ces questionnaires sont présentés dans le corps du rapport (section C du chapitre I).

Les tableaux suivants présentent de manière synoptique les données concernant les compétences, les moyens et les relations qu'entretiennent entre elles les collectivités territoriales des douze pays étudiés.

I - LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
ALLEMAGNE		
<p>3 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Länder (16) : ne sont pas des collectivités territoriales au sens juridique du terme. A noter l'existence de 3 Ville-Etat (Berlin, Hambourg, Brême) qui sont un type particulier de Land. • Arrondissements (323) (à la fois échelon décentralisé du Land et collectivités territoriales autonomes) <p>A noter qu'il existe les Villes hors arrondissements (116), correspondant aux métropoles allemandes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes (14 000) <p>Il existe par ailleurs un certain nombre d'échelons intermédiaires spécifiques à certains Länder.</p>	<p>Länder</p> <p>Éducation, sécurité intérieure, gestion autonome des communes, aide sociale, environnement, construction</p> <p>Arrondissements</p> <p>Construction et entretien des hôpitaux, des lycées et des écoles professionnelles, création et entretien des routes intercommunales, parcs naturels, collecte des ordures ménagères, aménagement du territoire</p> <p>Communes</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Compétences obligatoires sans directives d'application</u> : urbanisme, construction et entretien d'établissements scolaires, approvisionnement en eau et en énergie, collecte des ordures et eaux usées, voies communales, aide sociale, jeunesse, planification du territoire • <u>Compétences obligatoires avec directives d'application</u> : élections, état civil, recensement démographique et statistiques, services d'hygiène et vétérinaire 	<p>L'Allemagne a ratifié la Charte de l'autonomie locale, en 1988.</p> <p>Article 33 de la Loi fondamentale : la répartition des compétences entre l'Etat central, les Etats fédérés et les collectivités locales repose sur le principe de subsidiarité.</p> <p>L'organisation territoriale étant de la compétence exclusive des Länder, les règles régissant le fonctionnement des arrondissements et des communes varient d'un Land à l'autre et l'étendue des compétences des arrondissements est définie par rapport à l'échelon communal.</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Compétences facultatives</u> : promotion économique locale, logements, hôpitaux, maisons de jeunes, maisons de retraites, théâtres, bibliothèques, universités populaires, musées, piscines <p>Les Villes Etat cumulent les compétences des 3 niveaux d'organisation tandis que les Villes hors arrondissement cumulent les compétences des communes et des arrondissements.</p>	
AUTRICHE		
<p>2 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Länder (9) • • Communes (2357) <ul style="list-style-type: none"> ➢ 15 Villes à statut spécial ➢ 197 Communautés urbaines ➢ 755 Bourgs ➢ 1390 Villages <p>Il existe également 99 districts administratifs, sans personnalité juridique, qui exercent des fonctions administratives à la fois pour le Bund et le Land.</p>	<p>Länder</p> <p>Tous les pouvoirs législatifs et exécutifs qui ne sont pas explicitement attribués à la Fédération sont du ressort des Länder.</p> <p><u>Compétences exclusives</u> : agriculture, sport, environnement, tourisme, aménagement du territoire, services d'urgence, police locale, code de construction.</p> <p><u>Compétences fédérales indirectes</u> : police, hôpitaux, fourniture d'électricité, écoles primaires et secondaires, trafic routier, action sociale, logement, développement urbain</p> <p>Communes</p> <p><u>Compétences propres</u> : police, urbanisme, aménagement du territoire, transports, protection de la nature, approvisionnement en eau, élimination des eaux usées et des déchets ménagers, action sociale, entretien des écoles et des hôpitaux</p>	<p>L'Autriche a ratifié la Charte de l'autonomie locale en 1987.</p> <p>La répartition des compétences entre les différents niveaux infranationaux repose sur le principe de subsidiarité.</p> <p>Outre les tâches sous leur responsabilité, les Länder et les communes exécutent aussi celles qui leur sont déléguées par l'Etat central.</p> <p>Les communes sont également chargées de fonctions reçues du Land dont elles dépendent.</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
	Compétences déléguées : état-civil, élections, action sanitaire	
ESPAGNE		
<p>3 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communautés autonomes (17) • Provinces (50) • Communes (8111) <p>Il existe également 2 villes autonomes situées en Afrique du Nord : Ceuta et Melilla</p>	<p>Communautés autonomes</p> <p>Aménagement du territoire, urbanisme, logement, coordination des travaux publics, chemins de fer, routes, agriculture, eaux, forêts, pêche, développement économique, culture, recherche, musées, bibliothèques, monuments publics, sports, loisirs, santé, éducation</p> <p>Provinces</p> <p>Assistance technique aux communes de moins de 5000 habitants, mise en place des projets d'investissement dépassant le simple cadre communal (réseaux routiers secondaires, hôpitaux,...)</p> <p>Communes</p> <p>Les compétences varient selon la taille démographique de la commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toutes communes : réseaux de distribution, police municipale • > 5 000 hab. : marchés, parcs publics, bibliothèques • > 20 000 hab. : services d'urgence et de lutte contre l'incendie, réinsertion sociale, installations sportives • > 50 000 hab. : protection de l'environnement, transports collectifs urbains 	<p>L'Espagne a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, en 1988.</p> <p>L'Espagne demeure un pays unitaire, le processus de dévolution lui fait prendre la voie d'une structure fédérale, devenant ainsi un « Etat de Régions Autonomes ».</p> <p>Loi de Réglementation des collectivités locales de 1985 : définit le cadre du partage des responsabilités entre les différents niveaux d'administration, et liste les services que les collectivités locales doivent fournir.</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
HONGRIE		
<p>2 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes (3174) • Départements (ou comtés) (19) <p>Il existe par ailleurs 7 régions correspondant à des « <i>régions statistiques et de planification / NUTS II</i> ».</p> <p>Budapest a un statut particulier : elle est composée de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 23 arrondissements, qui ont un statut de collectivités locales (avec un statut juridique autonome) • la Municipalité de Budapest avec un statut juridique particulier, semblable à celui des départements. 	<p>Communes</p> <p>Éducation, santé, action sociale, services publics locaux, réseaux de distribution, logement, sécurité publique, lutte anti-incendie, développement local et urbain, protection de l'environnement</p> <p>Départements</p> <p>Santé, action sociale, éducation, loisirs, tourisme, environnement, développement économique, aménagement du territoire</p> <p>Municipalité centrale de Budapest</p> <p>Approvisionnement en eau et gaz, chauffage urbain, routes, musées, institutions assumant des fonctions éducatives à destination des minorités ethniques, santé publique, services sociaux, cimetières</p> <p>Municipalités d'arrondissement</p> <p>Jardins d'enfants, éducation de base, services sociaux, santé, eau potable, éclairage public et gestion des voies (rues et routes) locales</p>	<p>La Hongrie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1994.</p> <p>Loi sur les Collectivités locales de 1992 : définit les compétences des collectivités territoriales.</p> <p>La répartition des compétences entre les communes et les départements repose sur le principe de subsidiarité : les communes fournissent à leurs administrés les services publics locaux de base tandis que les départements (ou comtés) ont la charge des services d'intérêt supra communal et des services que les communes ne sont pas capables d'assurer.</p> <p>Les villes à statut de comté exercent à la fois les compétences des communes et celles des comtés.</p>
IRLANDE		
<p>2 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Régions (8) : ne sont pas réellement des collectivités territoriales mais correspondent à des 	<p>Conseils d'arrondissement et de ville</p> <p>Routes locales, logement</p> <p>Conseils de comté et de cité</p>	<p>L'Irlande a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2002.</p> <p>Loi sur les collectivités locales de 1991 : les</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
<p>unités territoriales statistiques utilisées pour les décaissements des fonds européens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Collectivités ou conseils locaux (114) : <ul style="list-style-type: none"> ➢ 29 conseils de comtés et 5 conseils de cité ➢ 5 conseils d'arrondissement et 75 conseils de ville, formant 80 autorités urbaines 	<p>Services de lutte contre les incendies, bibliothèques, plans d'urgence, routes nationales et régionales</p> <p>Régions</p> <p>Coordination des services publics à l'échelle régionale, contrôle de l'utilisation des fonds structurels et de cohésion de l'UE</p>	<p>collectivités locales disposent d'une compétence générale pour mener toute action d'intérêt local.</p> <p>Principe de subsidiarité vis-à-vis de l'Etat et de ses Agences : dans ce cadre, la population constitue le second critère d'attribution des compétences.</p>
ITALIE		
<p>4 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Régions (20 dont 5 ont un statut spécial, l'une d'entre elles étant divisée en 2 provinces, qui ont chacune un statut particulier) • Provinces (103) • Communes (8101) <p>Saint-Marin et le Vatican sont 2 enclaves indépendantes sur le territoire italien.</p>	<p>Régions</p> <p>Soins médicaux, services sociaux, agriculture, développement économique, formation professionnelle, logement, tourisme, activités culturelles, transports publics régionaux, protection de l'environnement, gestion des fonds structurels de l'UE</p> <p>Provinces</p> <p>Traitement des déchets ménagers, assainissement, réseau routier, transports provinciaux, construction et entretien d'écoles d'enseignement secondaire, santé, formation professionnelle, développement économique, protection de l'environnement, amélioration des ressources en eau et énergie, parcs naturels, aides et agences pour l'emploi</p> <p>Communes</p> <p>Urbanisme, réseaux et services publics locaux, police, enseignement maternel, primaire, professionnel, services sociaux, culture, sport, tourisme, foires</p>	<p>L'Italie a ratifié la Charte de l'autonomie locale en 1990.</p> <p>Réforme constitutionnelle de 2001 : les responsabilités administratives doivent être attribuées selon le principe de proximité (subsidiarité) et en fonction des capacités du niveau administratif le plus proche des citoyens.</p> <p>Les régions bénéficient d'une clause de compétence générale.</p> <p>A contrario, les provinces, communes et villes métropoles ont des compétences d'attribution.</p> <p>Article 119 de la Constitution italienne : principe d'autonomie des collectivités territoriales.</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
	commerciales, aménagement du territoire, protection de l'environnement, licences commerciales, gestion liste électorale, état-civil, recensement	
PAYS-BAS		
<p>2 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes (441) • Provinces (12) 	<p>Provinces</p> <p>Contrôle des communes et des waterschappen, chargées de la gestion des eaux, aménagement du territoire, environnement, développement économique</p> <p>Communes</p> <p>Services sociaux, éducation, logement, santé, services publics locaux, réseaux de distribution, loisirs</p>	<p>Les Pays-Bas ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1991.</p> <p>Constitution hollandaise : définit le rôle et les compétences des collectivités territoriales, et leur reconnaît une compétence générale pour toutes les questions d'intérêt local.</p> <p>Les collectivités territoriales exercent 2 types de compétences : des compétences propres et des compétences exercées en commun, liées au système de la co-gestion, inscrit dans la Constitution.</p>
POLOGNE		
<p>3 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes (2478) • Districts (379) • Régions (16) <p>2 statuts particuliers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Villes autonomes ayant rang de district : 65 villes polonaises > 100 000 habitants : elles gardent le statut de commune mais bénéficient des compétences des districts 	<p>Communes</p> <p>Éducation, action sociale, services publics locaux et réseaux de distribution, soins de santé de base, logement, loisirs</p> <p>Districts</p> <p>Enseignement secondaire, installation et services de santé, action sociale, activité économique et lutte contre le chômage</p>	<p>La Pologne a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1993.</p> <p>Constitution de 1997 : définit les compétences des collectivités territoriales de manière globale, disposant qu'elles « accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les statuts aux autorités d'autres pouvoirs publics ».</p> <p>3 principes de base :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principe de subsidiarité • Principe de l'Etat unitaire

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
<ul style="list-style-type: none"> • Ville de Varsovie : les 11 communes de Varsovie, tout en gardant leur statut de commune, forment un groupement de communes obligatoire doté de la personnalité morale 	<p>Régions</p> <p>Développement économique, aménagement du territoire, enseignement supérieur, installations et services de santé, lutte contre le chômage, politiques sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Principe d'une division territoriale à 3 niveaux
PORTUGAL		
<p>2 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Commune (308) • Paroisses (4259) <p>Existence théorique de 5 régions administratives pour répondre notamment aux besoins statistiques de l'UE.</p> <p>Le Portugal est également composé de 2 régions autonomes insulaires (Archipel des Açores et île de Madère).</p>	<p>Communes</p> <p>Transport, enseignement, santé, action sociale, logement social, environnement et infrastructures de base, police municipale, développement économique</p> <p>Paroisses</p> <p>Leur champ de compétence est identique à celui des communes, à l'exception de la police municipale, de l'aménagement du territoire et des transports.</p> <p>Leurs compétences traditionnelles sont : état civil, listes électorales, entretien des cimetières et de la voirie, gestion des crèches et des maisons de retraite, exécution des travaux publics et d'assainissement.</p>	<p>Le Portugal a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1990.</p> <p>Loi 169/99 sur les compétences des collectivités locales : le champ d'intervention des collectivités territoriales repose sur le principe de subsidiarité.</p>
ROYAUME-UNI		
<p>4 pays :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Angleterre, • Pays de Galles • Ecosse • Irlande du Nord 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord</u> : justice, police, éducation et formation, santé et affaires sociales, environnement, agriculture, forêt et pêche, aménagement du territoire, gouvernement local, tourisme, sport, art et patrimoine, développement économique et transports régionaux 	<p>Le Royaume-Uni a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1998.</p> <p>Les collectivités territoriales ne sont chargées d'exercer que les compétences définies par les Lois du Parlement (compétences d'attribution).</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
<p>L'Écosse et le Pays de Galles sont constitués par les <i>Unitary Authorities</i>, l'Irlande du Nord par les <i>Districts</i>.</p> <p>L'Angleterre est divisée en 9 régions, structures déconcentrées de l'Etat assimilables aux préfectures de région. Seule la région du Grand Londres dispose d'une assemblée et d'un maire élus.</p> <p>Les régions sont alors subdivisées soit en Unitary Authorities, soit en County Councils, divisés eux-mêmes en District Councils. Il arrive que ces districts soient également divisés en collectivités locales de moindre importance comme les civil parishes (paroisses civiles) ou les town councils (dans les zones urbaines).</p> <p>Le Grand Londres est découpé en 33 arrondissements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Districts councils</u> : affaires locales mineures (parcs, remplacement des horloges publiques,...), rôle consultatif en matière de planification. <p>Les autorités locales n'ont aucune compétences en matière de services de santé, ni en matière de distribution d'eau et de traitement d'eaux usées.</p> <p>Elles ont a contrario des pouvoirs importants en matière d'autorisations d'urbanisme.</p>	<p>Ce principe a toutefois été assoupli pour les collectivités locales anglaises et galloises en vertu de la Loi sur les collectivités locales de 2000, qui leur permet de mener tout projet qu'elles estiment être dans l'intérêt de leurs administrés.</p>
SUÈDE		
<p>2 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes (290) • Comtés (21) <p>A titre expérimental, deux régions ont été créées en 1997-1998, regroupant plusieurs comtés avec à leur tête un conseil régional disposant jusqu'en 2010 d'une délégation de compétence de l'Etat accrue, notamment dans le domaine du développement économique.</p>	<p>Comtés</p> <p>Soins de santé, aménagement du territoire, transports publics régionaux, développement local, culture, tourisme</p> <p>Communes</p> <p>Education, services sociaux, santé, services publics locaux et réseaux de distribution, loisirs, logement</p>	<p>La Suède a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1989.</p> <p>Loi sur les collectivités territoriales de 1991 : les communes et les conseils des comtés ont en charge les affaires ayant un intérêt pour leur territoire (principe de subsidiarité) et n'entrant pas dans la sphère de compétences d'une autre autorité.</p> <p>Tendance actuelle d'accorder plus d'autonomie et de liberté aux collectivités locales pour les formes</p>

Nombre de niveaux	Répartition des compétences entre les niveaux de collectivités	Règles d'organisation des collectivités territoriales
	<u>Compétence obligatoire partagée des communes et des régions</u> : services de transport locaux et régionaux.	d'exploitation des services proposés aux habitants.
SUISSE		
<p>3 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confédération • Cantons (26) • Communes (2636) 	<p style="text-align: center;">Cantons</p> <p>Éducation, gestion des hôpitaux, construction et entretien de la majorité des routes, police, contrôle de la fiscalité,</p>	<p>La Suisse a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2005.</p> <p>L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.</p> <p>Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération</p> <p>L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.</p>

II - LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
ALLEMAGNE			
<p>1/ Tutelle du Land sur les arrondissements et les communes par un contrôle de légalité sur leurs mesures (contrôle non systématique et a posteriori, examen de la légalité et non d'opportunité + contrôle budgétaire des communes).</p> <p>Intervention du Land, en cas de compétences déléguées aux collectivités territoriales, dans le processus décisionnel ex ante pour éventuellement se prononcer sur l'opportunité de la décision prise par le conseil municipal.</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <p>Il existe :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Syndicats de communes • Collectivités administratives • Communautés de communes <p>Les arrondissements relèvent également de l'intercommunalité dans la mesure où ils dépendent financièrement des attributions de leurs communes membres.</p>	<p>L'Etat fédéral n'a en fait jamais de liens directs avec les collectivités locales, du fait médiation systématique effectuée par les Länder, qui ont la compétence exclusive de définition du statut et de l'organisation des collectivités.</p>	<p>Oui.</p> <p>Du fait du nombre important de compétences partagées et concurrentes.</p>	<p>Importante réforme du fédéralisme en 2006, non achevée, avec pour objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La clarification des compétences entre la Fédération et les Länder • L'élargissement des compétences des Länder (éducation supérieure, droit de la fonction publique) <p>Le 2^{ème} volet actuellement en discussion concerne les aspects financiers, avec notamment un encadrement plus strict des capacités d'emprunt des collectivités.</p> <p>Réduction du nombre de communes et arrondissements</p> <p>Après la grande réforme des collectivités territoriales des années 1970 pour les anciens Länder (réduction du nombre de communes de 24 282 en 1968 à 8 513 en 2004, division par 2 du nombre d'arrondissements), le même mouvement est en cours dans les Länder de l'Est : entre 1995 et 2005, baisse du nombre de communes de 35% en moyenne.</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
AUTRICHE			
<p>1/ Droit de contrôle de la Fédération et du Land sur la commune afin de s'assurer qu'elle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ne transgresse pas les lois et les règlements dans l'accomplissement de ses missions • ne dépasse pas son domaine de compétences • accomplit les tâches que lui imposent les lois. <p>2/ <u>Intercommunalité</u> : nécessite des regroupements intercommunaux pour gérer les services publics les plus lourds (approvisionnement en eau, épuration des eaux usées, écoles). (6,6 millions d'habitants vivent dans 2 356 communes)</p>	<p>Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales peuvent prendre plusieurs formes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exécution du pouvoir exécutif de la Fédération par les organes des Länder • Conclusion d'accords portant sur des questions de leurs domaines d'action respectifs entre la Fédération et le Bund • Partage de l'exercice de certaines compétences entre l'Etat fédéral et les collectivités • Le Parlement d'un Land peut être dissous par le Président fédéral sur demande du gouvernement fédéral et approbation du Bundesrat 	<p>Non, mais des exceptions :</p> <p>La loi constitutionnelle prévoit que la charge des frais doit être supportée par chaque collectivité territoriale.</p> <p>Des exceptions peuvent être prévues par des lois.</p> <p>Par exemple, la Fédération prend en charge le paiement des salaires des enseignants des Länder, ce qui relèverait en principe de la compétence des Länder.</p>	<p>Pas de problème particulier en Autriche</p>
ESPAGNE			
<p>1/ Les communes et les provinces doivent se soumettre à un contrôle de légalité exercé, entre autres, par les institutions régionales d'audit, mises en place par la plupart des communautés autonomes dans le cadre de leurs prérogatives.</p>	<p>Les communes et les provinces doivent se soumettre à un contrôle de légalité exercé a posteriori par l'autorité de contrôle de l'Etat central.</p>	<p>Oui.</p> <p>Sont relativement répandus et non réglementés.</p>	<p>Les constitutions des différentes communautés autonomes sont en cours de réforme, afin d'étendre leur pouvoir fiscal. La communauté de Valence est la première à avoir modifié ses statuts, en 2006.</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
<p>Elles peuvent demander à une collectivité l'annulation d'un acte qu'elles estiment illégal et peuvent également exercer un recours pour illégalité devant le TA.</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • zone métropolitaine (grandes communautés urbaines) • comarcas (communautés autonomes) • mancomunidades (communes) • consortiums (regroupements de collectivités locales avec d'autres collectivités publiques ou avec des organismes privés sans but lucratif) • 		<p>Ils concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etat et communautés autonomes • Communautés autonomes et entités locales • Entre les entités locales (notamment dans le domaine de la santé) 	<p>Une réforme des finances locales a été lancée en 2002, concernant principalement le financement des communes.</p> <p>Un projet de loi sur l'administration et les gouvernements locaux st en attente depuis fin 2007, suite à la publication d'un Livre blanc sur le sujet.</p>
HONGRIE			
<p>1/ Pas de tutelle d'une collectivité sur une autre</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <p>170 microrégions (communautés de communes à vocations multiples) pour encourager la coopération intercommunale.</p>	<p>L'Etat exerce un contrôle de légalité a posteriori, selon un système complexe.</p> <p>Ce contrôle est effectué par le chef du bureau de l'administration publique régionale qui représente l'Etat au niveau des régions de planification.</p>	<p>Non.</p>	<p>Depuis juillet 2006, un projet de réforme de l'administration locale visant à moderniser le dispositif actuel est « bloqué » au Parlement, pour des raisons politiques.</p> <p>Ce projet de réforme prévoit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en place d'instances régionales avec des représentants élus • Un renforcement des compétences des intercommunalités

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
<p>Ses compétences sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - éducation et enseignement, - services sociaux, - services de santé, - aménagement du territoire 			<ul style="list-style-type: none"> • Le remplacement des villes à statut départemental par des métropoles plus impliquées dans leur territoire (communautés d'agglomérations), • La réforme du statut de la capitale (suppression du système à 2 niveaux - Ville-capitale et Mairies d'arrondissement avec un meilleur partage des compétences basés sur la proximité des services).
IRLANDE			
<p>1/ Pas de tutelle d'une collectivité sur une autre</p> <p>2/ Pas d'intercommunalités en tant que structures officielles, mais des formes de coopération assez fluides et informelles prenant la forme de participation à des Comités conjoints de coordination ou de concertation existent. Ils peuvent recevoir des collectivités de leur ressort territorial, délégation de pouvoirs.</p>	<p>Du fait d'un système de centralisation accrue, les collectivités territoriales perdent peu à peu un grand nombre de leurs prérogatives au profit de l'Etat ou de ses entités périphériques.</p> <p>Le Ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Collectivités locales assure la tutelle globale du système des collectivités territoriales, tandis que d'autres ministères supervisent les organismes infranationaux sous leur égide.</p>	<p>Non.</p> <p>Les projets importants sont directement conduits par l'Etat ou ses Agences.</p>	<p>Un débat s'est développé dans les sphères politiques, ces dernières années, sur l'opportunité d'une certaine décentralisation reposant notamment sur un pouvoir local plus fort et plus personnalisé, avec l'élection des maires et présidents de Councils au suffrage universel direct.</p> <p>Ces débats n'ont toutefois pas abouti sur des propositions de réformes.</p>
ITALIE			
<p>1/ Pas de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p>	<p>Les relations entre l'Etat et les collectivités s'expriment à travers l'organisation de 2 types de conférences :</p>	<p>Oui.</p> <p>Ils existent sous la forme de « programmation négociée », mais</p>	<p>Aucune réforme relative à une simplification de la carte administrative n'a été entreprise par l'Italie. Toutefois, le débat relatif à la suppression des provinces et</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
<p>3 types :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communautés montagnardes (communes montagnardes et partiellement montagnardes) - Communautés insulaires ou d'archipel (s'y appliquent les normes relatives aux communautés montagnardes) - Unions de communes (économies d'échelle pour les services) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conférence Etat/villes et autonomies locales (organe collégial ayant des fonctions consultatives et décisionnelles) - Conférence Etat/régions (conférence permanente pour les rapports entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano) <p>La légalité des décisions prises par les communes et les provinces est contrôlée par la Cour des Comptes.</p> <p>Les régions sont à la fois soumises à un contrôle constitutionnel de leurs lois et à un contrôle administratif et budgétaire.</p>	<p>aucune donnée chiffrée ne permet d'affirmer qu'ils sont répandus.</p>	<p>des communautés montagnardes revient fréquemment au devant de la scène politique italienne.</p> <p>Le débat sur la réforme des collectivités territoriales concerne essentiellement l'instauration du fédéralisme fiscal.</p> <p>Le projet de loi sur le fédéralisme fiscal a été adopté au Sénat le 22 janvier 2009, dont les objectifs sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir l'autonomie des recettes et des dépenses des collectivités territoriales • Garantir les principes de dépenses standards et du rôle-clé des régions avec la création d'un fonds de péréquation • Établir des impôts affectés à des fins spécifiques pour les collectivités territoriales
PAYS-BAS			
<p>1/ Le contrôle d'une collectivité territoriale est exercé par l'autorité qui lui est immédiatement supérieure</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> : Tendance de certaines grandes communes à s'associer pour régler en</p>	<p>Les Provinces ont à leur tête un Commissaire de la Reine, fonctionnaire nommé par la Souveraine pour 6 ans sur proposition d'une assemblée locale (les Etats Provinciaux) dont les membres sont élus au suffrage universel tous les 4 ans.</p>	<p>Oui.</p> <p>L'Etat laisse les communes et les Provinces libres de s'organiser et n'a pas mis en place de réglementation spécifique.</p>	<p>Les réformes relatives à une simplification de la carte administrative ont consisté en un regroupement communal, régulièrement pratiqué aux Pays-Bas, depuis 1961, afin de réduire le nombre des communes.</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
<p>commun des problèmes dépassant les frontières de la commune.</p> <p>Exemple : système du Stadsregio autour de Rotterdam ou Amsterdam pour améliorer la cohérence régionale en matière de transports, d'environnement, de logement, de politique sociale et de développement économique.</p>	<p>Le Commissaire de la Reine est à la fois le représentant de l'Etat et de la Province. Il assure le contrôle des communes.</p>		<p>Le Gouvernement utilise la méthode autoritaire dans la plupart des regroupements.</p>
POLOGNE			
<p>1/ Pas de tutelle d'une collectivité sur une autre</p> <p>Garantie par la constitution.</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <p>Cas unique de Varsovie qui regroupe 11 communes formant un groupement de communes obligatoire doté de la personnalité morale et de 2 organes spécifiques :</p> <p>le Conseil de la ville-capitale et le Conseil Exécutif.</p>	<p>Le préfet assure le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.</p> <p>Depuis 2005 est mise en place une commission paritaire Gouvernement - collectivités territoriales, qui constitue un forum de dialogue entre les représentants du gouvernement, des collectivités territoriales et leurs organismes de représentation.</p> <p>Elle permet de travailler à l'établissement de positions communes sur des sujets liés au fonctionnement des collectivités territoriales.</p>	<p>Oui.</p> <p>Du fait de l'insuffisance des ressources financières des communes rurales en particulier, les districts et régions cofinancent des projets d'investissement (routes, équipements).</p>	<p>Au printemps 2008, le gouvernement de Donald Tusk a lancé une réforme générale de l'administration publique en Pologne, afin de clarifier les compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales pour éviter les conflits de compétences. Le texte de loi est actuellement à l'étude.</p> <p>En 2008, a été lancé un projet de loi portant sur la création de 12 aires métropolitaines autour des grandes villes de Pologne, afin de donner plus d'autonomie aux communes dans la gestion des agglomérations. Face aux réticences des élus locaux, le gouvernement a préféré retirer le projet de loi de l'agenda législatif.</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
PORTUGAL			
<p>1/ Les régions autonomes contrôlent les collectivités locales sur leur territoire (a 8 et 60 de la Constitution)</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <p>2 types :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communautés intercommunales (à vocation générale ou spécifique) • Aires métropolitaines : <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>grandes zones métropolitaines</i> (9 communes, 350 000 hab.) ➤ <i>communautés urbaines</i> (3 communes et 150 000 hab.) <p>Encouragement par le gouvernement de la création de ces structures de coopération intercommunales</p>	<p>Le pouvoir central possède beaucoup de prérogatives sur les collectivités territoriales, et celles-ci, en dehors des régions autonomes des Açores et de Madère, ont une autonomie limitée.</p> <p>Les contrôles sont assurés par l'Inspection générale de l'administration territoriale, rattachée directement au ministère responsable des collectivités locales, chargée d'étudier et de superviser les activités des collectivités locales et des groupements intercommunaux.</p> <p>Dans les régions autonomes, le gouvernement national est représenté par le représentant de la République, qui a un droit de veto sur les décisions de l'assemblée régionale.</p>	<p>Oui.</p> <p>Surtout au niveau de l'intercommunalité</p>	<p>L'actuel gouvernement affiche une volonté de renforcer la décentralisation, par le transfert de pouvoirs aux autorités locales et aux autorités supra-municipales.</p> <p>Il s'est fixé pour mission, via une commission technique, de désigner les services et les ressources devant être décentralisés avant 2009.</p>
ROYAUME-UNI			
<p>1/ Pas de hiérarchie entre les collectivités territoriales qui sont placées sous la tutelle du gouvernement central.</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p>	<p>Chaque nation constitutive est responsable des collectivités locales sur son territoire.</p> <p>Il n'existe pas d'organe spécifique chargé du contrôle de légalité des</p>	<p>Oui.</p> <p>Existence de projets, notamment dans la gestion des déchets, qui ont bénéficié de financements provenant de plusieurs collectivités territoriales,</p>	<p>Les réformes de ces dernières années ont principalement visé à renforcer l'autonomie des collectivités territoriales et à donner plus de poids à la démocratie participative.</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
<ul style="list-style-type: none"> • Les 6 plus grandes agglomérations hors Londres forment des comtés métropolitains, eux-mêmes divisés en districts métropolitains. • Le Grand Londres est quant à lui formé de 33 <i>boroughs</i>. 	<p>décisions des collectivités locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord : existence d'un secrétaire d'Etat chargé des relations entre le gouvernement central et les pays autonomes. • Angleterre : ce sont les préfetures de régions qui permettent de coordonner les politiques locales et centrales menées par le ministère des collectivités territoriales. 	<p>mais pas de réglementation spécifique.</p>	
SUÈDE			
<p>1/ Pas de tutelle d'une collectivité sur une autre</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <p>Création de conseils de coopération régionale par les conseils de comtés et les conseils municipaux, afin d'obtenir des effets d'échelle et une expertise spécifique, pour la répartition des subventions de l'Etat, dans le domaine des infrastructures de transport et de télécommunications.</p> <p>Ces conseils ont cependant des ressources limitées et n'ont pas de statut légal.</p>	<p>Le système de tutelle administrative a été graduellement supprimé au cours des années 70 et n'intervient plus que dans des cas exceptionnels.</p> <p>En matière financière, l'Etat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixe les principes de gestion financière des collectivités • Fixe la base fiscale de l'impôt sur le revenu dont les collectivités décident librement des taux • A un rôle de surveillance et d'évaluation de l'action des collectivités locales, via un certain nombre d'agences et les préfetures 	<p>Oui.</p> <p>Les financements croisés de projets par les comtés et/ou les communes concernent des activités telles que les supports informatiques, des projets de réhabilitation de malades, l'environnement, voire même des projets de construction.</p> <p>Les comtés et communes sont encouragés par l'administration centrale à trouver des accords sous forme de partenariat public-privé (PPP) pour le financement de projets d'investissements plus importants.</p>	<p>Le système de subventions / péréquation financière a été réformé à plusieurs reprises entre 1990 et 2005 pour diminuer le nombre de subventions spécifiques et simplifier le système. Il subsiste néanmoins un certain nombre de subventions spécifiques et le système demeure passablement compliqué. La tendance générale est une décentralisation des compétences vers le niveau communal.</p> <p>En termes sectoriels, le rôle et la responsabilité des collectivités locales pour ce qui est de la mise en œuvre des politiques d'emploi comme de la</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
	En revanche, les budgets des collectivités n'ont pas à être approuvés par l'Etat.		<p>politique de développement industriel ne cesse d'augmenter.</p> <p>Les débats actuels sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'admission par l'Etat du financement de projets d'infrastructures importants par les collectivités territoriales (travaux d'extension du réseau routier et ferroviaire de l'Etat) • Réforme de l'échelon régional
SUISSE			
<p>1/ Pas de tutelle d'une collectivité sur une autre</p> <p>2/ <u>Intercommunalité</u> :</p> <p>L'article 48 de la Constitution fédérale prévoit, pour réaliser des tâches d'intérêt régional :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des conventions intercantionales • la création d'organisations ou d'institutions communes <p>La question des fusions de communes ou d'intercommunalité sont régies par les constitutions de chaque canton.</p> <p>La majorité des cantons (20 sur 26) encouragent au moyen de subventions la</p>	<p>Les relations entre la Fédération et les collectivités sont décrites à l'article 3 de la Constitution fédérale : « <i>Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération</i> ».</p> <p>Par respect du principe de subsidiarité, la Confédération n'assume désormais que les tâches que les cantons ne peuvent assumer (7 domaines).</p>	<p>Oui.</p>	<p>Les dernières évolutions concernent l'intensification de l'intercommunalité, processus compris et accepté par la population helvétique.</p>

Existence ou non d'une tutelle entre les différents échelons + Intercommunalité	Relations Etat/Collectivités territoriales	Existence de financements croisés	Réforme de la carte administrative locale
collaboration entre les communes pour leur permettre de faire face à l'accroissement de leurs tâches.			

III - LES MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN EUROPE

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
ALLEMAGNE			
<p>1/ Autonomie fiscale très limitée : la Fédération fixe l'essentiel des taux d'imposition et des modalités de répartition des recettes fiscales.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 57,1 % de recettes fiscales • 28,2 % de dotations • 14,6 % d'autres recettes 	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p>Concerne principalement les communes et villes-districts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt local sur les entreprises • Impôt foncier • Impôts sur les chiens, les spectacles, les résidences secondaires, les boissons <p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <p>Les communes et les villes-districts reçoivent une partie du produit des 3 impôts nationaux partagés avec l'Etat fédéral et les Länder :</p> <ul style="list-style-type: none"> • IRPP • TVA • Impôt sur les intérêts 	<p>4 principales dotations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations globales accordées par les Länder aux communes et villes-districts • Dotations spécifiques des Länder aux communes et villes-districts en difficulté budgétaire, sur leur demande • Dotations de compensation attribuées aux communes et aux districts afin de compenser les charges liées à l'exercice de compétences au nom du Land • Subventions d'investissements accordées par les Länder aux communes <p>La majeure partie des recettes des districts ruraux provient de transfert des communes.</p>	<p>Péréquation régionale (Länder)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Péréquation horizontale : permet une 1^{ère} égalisation des capacités fiscales au niveau des Länder, afin de ramener les ressources fiscales des Länder les moins riches à 95% de la moyenne. • Péréquation verticale : permet à l'Etat fédéral de reverser des dotations supplémentaires aux Länder défavorisés. • Pacte de solidarité pour 2005-2009 pour les Länder de l'Est qui bénéficient de 153 milliards d'euros sur 15 ans, financés exclusivement par l'Etat fédéral. <p>Péréquation au niveau communal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Péréquation verticale : allocation par les Länder aux communes de dotations générales destinées à égaliser les disparités entre recettes fiscales et dépenses effectives des communes.

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
			<ul style="list-style-type: none"> • Péréquation horizontale : entre les communes à travers la redistribution d'une quote-part des recettes fiscales.
AUTRICHE			
<p>1/ Faibles marges des collectivités de manœuvres sur leurs recettes : peu de recettes fiscales propres (9%), la plupart de leurs ressources provenant d'impôts partagés et de dotations (66%)</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 42,3 % de recettes fiscales • 32,3 % de dotations • 25,4 % d'autres recettes 	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p>Pour les États fédérés, ne représente que 2 % de leurs revenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe au titre de la protection incendie • Impôt sur la chasse et la pêche • Taxe pour l'administration du Land <p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • TVA • Impôt sur les salaires • Impôt sur les sociétés • Taxe sur les produits pétroliers • Impôt sur le revenu • Taxe sur la publicité 	<p>La loi de Finances constitutionnelle distingue :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations générales : <p>Accordées aux États fédérés pour réduire les différences par habitant en matière de recettes fiscales provenant des impôts partagés (mécanisme de péréquation).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations spécifiques : <ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>Dotations affectées</u> : compensent la prise en charge des compétences fédérales (logement social, routes) ➤ <u>Dotations versées aux États confrontés à des difficultés financières</u> <p>Les communes accordent aussi des dotations au Länder.</p>	<p>Négociations, tous les 4 à 6 ans, sur les grandes lignes de la péréquation financière, en amont de l'élaboration des lois fiscales, pour déterminer certaines lignes financières introduites dans la péréquation financière et servant de base pour la loi fiscale.</p> <p>Les dotations globales de l'Etat comprennent une partie péréquation, destinée à lisser les écarts de richesses.</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
ESPAGNE			
<p>1/ La décentralisation des compétences a conduit à une profonde restructuration du système de financement des collectivités territoriales, renforçant considérablement leur autonomie financière.</p> <p>Près de la moitié des recettes des collectivités provient d'impôts propres levés par elles et de transferts d'impôts en provenance de l'Etat central.</p> <p>Par exemple, les CA ont une compétence normative pour divers impôts : impôt sur le revenu (IRPF) et impôt sur le patrimoine.</p> <p>Les communes ont le droit de lever l'impôt, ce qui n'est pas le cas des départements.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 49,2 % de recettes fiscales • 41,5 % de dotations • 9,4 % d'autres recettes 	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p>Communes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur la propriété • Impôt sur les constructions, installations et travaux • Impôt sur les véhicules à traction mécanique • Impôt sur les activités économiques • Impôt sur les plus-values immobilières en zone urbaine <p>Provinces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe additionnelle à l'impôt municipal sur les activités économiques <p>Communautés autonomes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur les transmissions patrimoniales et sur les actes juridiques notariés • Taxe sur les jeux • Taxe sur successions et donations • Droit d'accise sur certains moyens de transport • Impôt sur la fortune 	<p>Dotations générales :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes : participation communale aux impôts d'Etat (mécanisme de péréquation financière) • Provinces : participation provinciale aux impôts d'Etat • Communautés autonomes <p>➤ <u>Fonds de suffisance</u> : couvrir la différence entre les recettes d'une communauté et ses besoins financiers et vise à couvrir 3 domaines de compétences : communes, sanitaires et services sociaux</p> <p>➤ <u>Dotations conditionnelles</u> : promouvoir le développement de la région</p> <p>Dotations affectées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Communes et provinces : dotations affectées à des projets d'investissement spécifiques (infrastructures de transports) 	<p>Définition par la loi de financement des communautés autonomes d'un système de péréquation notamment pour les services publics fondamentaux (santé et éducation), via des dotations à la charge de la loi de finances de l'Etat.</p> <p>Les dotations globales de l'Etat à destination des communes comprennent une partie péréquation destinée à lisser les écarts de richesses.</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur les ventes au détail de certains hydrocarbures • Impôt sur l'électricité <p><u>Fiscalité partagée :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • IRPP : 1,7 % pour les communes, 1 % pour les provinces, 33 % pour les CA) • TVA : 1,8 % pour les communes, 1,1 % pour les provinces, 35 % pour les CA • Droits d'accise : 2 % pour les communes, 1,2 % pour les provinces, 40 % pour les CA 	<ul style="list-style-type: none"> • Communautés autonomes : dotations allouées dans le cadre d'accords d'investissements conclus avec l'Etat (agriculture, industrie, logement) 	
HONGRIE			
<p>Les communes peuvent fixer le 1/ Selon la loi C sur les taxes locales adoptée en 1990, les communes sont habilitées à lever 5 impôts locaux dont elles fixent le taux et pour lesquels elles peuvent appliquer des exonérations dans les limites autorisées par la loi.</p> <p>A noter que 44 % des recettes fiscales des communes proviennent d'impôts propres, ce qui n'est pas le cas pour les comtés.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes :</u></p>	<p><u>Fiscalité propre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur les entreprises • Taxe foncière sur les bâtiments • Taxe foncière sur les terrains urbains • Taxe communale • Taxe touristique 	<p>Dotations normatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations normatives générales pour couvrir les dépenses de fonctionnement • Dotations normatives affectées : affectées à des secteurs définis par le Parlement ou le gouvernement central comme prioritaires pour les interventions des collectivités territoriales 	<p>Non.</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
<ul style="list-style-type: none"> • 29,5 % de recettes fiscales • 29,3 % de dotations • 41,2 % d'autres recettes 	<p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • IRPP • Taxe sur les véhicules 	<p>Dotations affectées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations « ciblées » • Dotations « adressées » <p>Destinées au financement de secteurs d'investissement définis chaque année comme prioritaire par le Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations pour communes en difficulté financière 	
IRLANDE			
<p>1/ La part la plus importante des ressources locales (65 %) provient de dotations octroyées par l'Etat central, signe du fort degré de centralisation du système de financement local.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 % de recettes fiscales • 64,8 % de dotations • 26,2 % d'autres recettes 	<p><u>Un seul impôt propre</u> : la taxe foncière sur les entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 53 % pour les comtés • 35 % pour les cités • 12 % pour les arrondissements et les villes <p><u>Pas de recettes fiscales partagées.</u></p>	<p>Dotation générale : l'allocation est décidée au moyen d'un mécanisme de péréquation.</p> <p>Dotations courantes affectées et dotations d'investissement : sont destinées à des travaux routiers, plans d'approvisionnement en eau et d'assainissement des eaux usées, logement.</p>	<p>Il n'existe pas de mécanisme de péréquation proprement dit.</p> <p>Une certaine péréquation s'opère en réalité à travers les critères d'octroi des dotations, les collectivités les plus riches et/ou ayant moins de charges de maintenance, recevant moins.</p>
ITALIE			
<p>1/ L'article 119 de la Constitution italienne accorde aux régions et aux collectivités locales « l'autonomie financière en matière de recettes et de dépenses ».</p>	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p>Communes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt foncier communal 	<p>Transferts de fonctionnement :</p> <p><u>Communes et provinces</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds ordinaire : attribué en fonc- 	<p>Est censée exister mais n'a jamais vraiment été mise en œuvre ces dernières années.</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
<p>La réforme constitutionnelle de 2001 a renforcé cette autonomie en augmentant la part des recettes fiscales dans le total des ressources (45 % pour les régions, 40 % pour les provinces et 44 % pour les municipalités).</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 44,4 % de recettes fiscales • 47,4 % de dotations • 8,2 % d'autres recettes 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt municipal sur les permis de construire • TEOM • Taxe additionnelle à l'impôt national sur le revenu des personnes physiques <p>Provinces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur l'assurance automobile • Impôt sur l'immatriculation des véhicules • Taxe additionnelle sur la consommation d'électricité <p>Régions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt régional sur les activités productives • Taxe additionnelle sur IRPP • Taxe automobile régionale • Droit d'accise sur les carburants liquides <p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <p>Les collectivités disposent de « coparticipations » aux recettes fiscales nationales :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coparticipation des communes et des provinces à l'IRPP 	<p>tion de la différence entre le coût des « services essentiels » et le produit fiscal de l'impôt foncier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds consolidé : compenser les charges induites par les décisions prises à d'autres niveaux • Fonds de péréquation <p><u>Régions</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transfert sur la TV • Fonds sanitaire national • Fonds pour le fédéralisme administratif <p>Transferts d'investissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds national ordinaire pour les investissements : financement des travaux publics présentant un intérêt social et économique majeur • Fonds national spécial pour les investissements : pour les municipalités en situation financière difficile 	

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
	<ul style="list-style-type: none"> • Coparticipation des régions à l'IRPP, l'impôt sur le revenu des sociétés, aux droits d'accise, la TVA 		
PAYS-BAS			
<p>1/ Indépendance financière limitée : les Provinces et les communes dépendent de l'Etat pour la plus grande partie de leur budget (80 à 85 % de leur budget).</p> <p>En revanche, il n'existe pas d'impôt partagé : les recettes fiscales des collectivités proviennent donc entièrement d'impôts propres.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 17,3 % de recettes fiscales • 56,1 % de dotations • 26,6 % d'autres recettes 	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p>Communes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôts fonciers • Impôt sur la collecte des déchets • Impôt sur les égouts <p>Provinces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surtaxe sur la taxe nationale sur les véhicules motorisés • Impôts sur la pollution de l'eau et sur les eaux souterraines <p><u>Il n'existe pas d'impôt partagé.</u></p>	<p>Dotation générale : est attribuée via 2 fonds : le fonds des communes et le fonds des provinces.</p> <p>Dotations spécifiques : ne peuvent être affectées qu'au financement de certains projets (dépenses sociales et éducative)</p>	<p>La dotation générale de l'Etat alimentant le Fond Provincial et le Fonds communal, calculée en fonction du nombre d'habitants, la superficie, et les dotations spécifiques, alimentées par les ministères « techniques », afin de compenser les déséquilibres entre communes (problèmes sociaux,...) sont des mécanismes de péréquation.</p>
POLOGNE			
<p>1/ Seules les communes perçoivent des recettes fiscales propres (27% der leur budget total).</p>	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p>Seules les communes ont le droit de lever des taxes locales propres :</p>	<p>Dotation générale : composée de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Fraction d'équilibre</u> : couvrir les dépenses sociales des communes et 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de fonds de péréquation • Les dotations globales de l'Etat comprennent une partie « péréqua-

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
<p>Les impôts sont la principale source de revenus des régions et les communes mais ne représentent que 14 % des recettes des comtés.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 37,6 % de recettes fiscales • 46,7 % de dotations • 15,7 % d'autres recettes 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur la propriété • Taxe agricole • Taxe sur les véhicules <p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • IRPP • Impôt sur les sociétés 	<p>comtés</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Fraction régionale</u> : dépend du taux de chômage, PIB / hab., longueur des routes publiques / hab., dépenses régionales dédiées au réseau ferré • <u>Fraction pour l'éducation</u> (dépenses d'éducation) • <u>Fraction de péréquation</u> <p>Dotations affectées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à l'exercice des compétences déléguées par l'Etat • à l'exercice de leurs compétences propres • provenant de fonds dédiés (protection de l'environnement, gestion de l'eau,...) • à l'exercice de compétences en collaboration avec les organismes d'Etat 	<p>tion » destinée à lisser les écarts de richesses.</p>
PORTUGAL			
<p>1/ La part des recettes fiscales au sein des collectivités a peu évolué au cours des dernières années, malgré l'adoption de plusieurs lois ayant sensiblement remanié le système des dotations d'Etat</p>	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt foncier local • Impôt sur les transactions immobilières 	<p>Dotations générales :</p> <p>La plus importante, la Participation aux Impôts de l'Etat (PIE), est répartie entre les communes via trois fonds :</p>	<p>Les dotations globales de l'Etat comprennent une partie « péréquation » destinée à lisser les écarts de richesses (cf. les fonds destinés à répartir la PIE aux communes et aux paroisses).</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
<p>afin de renforcer les moyens financiers des collectivités locales.</p> <p>Les paroisses n'ont pas de recettes fiscales propres.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> (ne concerne que les communes) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 28,6 % de recettes fiscales • 39,9 % de dotations • 31,5 % d'autres recettes 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt municipal sur les véhicules <p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surtaxe à l'impôt sur le bénéfice des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Fonds général municipal</u> : doter les communes de ressources financières pour faire face au développement de leurs compétences • <u>Fonds de cohésion municipale</u> : réduire les inégalités entre les communes • <u>Fonds de base municipal</u> : doter les communes de moyens financiers minimum pour remplir leurs attributions essentielles <p>La part de PIE destinée aux paroisses leur est transférée par le Fonds de financement des paroisses.</p> <p>60 % des fonds de la PIE doivent financer les dépenses de fonctionnement et 40 % les dépenses d'investissement.</p> <p>Transferts d'Etat affectés :</p> <p>Les dotations d'investissement spécifiques sont accordées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • par l'intermédiaire de <u>programmes contractuels</u> • des <u>fonds communautaires européens</u> • <u>dotations spéciales</u> dans des circonstances exceptionnelles 	

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
ROYAUME-UNI			
<p>1/ Autonomie budgétaire relativement limitée.</p> <p>Les collectivités locales prélèvent et perçoivent l'impôt foncier sur la valeur locative des biens immobiliers dont le taux est fixé localement mais l'Etat est toutefois dans la mesure de le majorer.</p> <p>La taxe professionnelle, prélevée localement, est redistribuée par l'Etat central après avoir subie une péréquation horizontale.</p> <p>Les fonds perçus par le gouvernement central redistribués au niveau local après une péréquation verticale représentent 48 % des revenus des collectivités.</p> <p>En revanche, les recettes fiscales représentent 67 % des revenus des collectivités.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 27,3 % de recettes fiscales • 48,5 % de dotations • 24,2 % d'autres recettes 	<p><u>Fiscalité propre</u> :</p> <p><i>Irlande du Nord</i> : Taxe de district, qui comprend l'impôt foncier des particuliers et celui des entreprises</p> <p><i>Angleterre, Écosse, Pays de Galles</i> : taxe foncière</p> <p><u>Fiscalité partagée</u> :</p> <p><i>Irlande du Nord</i> : ne dispose pas de revenus fiscaux partagés</p> <p><i>Angleterre, Écosse, Pays de Galles</i> : impôt foncier des entreprises</p>	<p><i>Angleterre, Pays de Galles, Écosse</i> : financement externe agrégé comprenant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations de soutien aux collectivités locales (Revenue Support Grant- RSG) • Montant restitué des recettes de l'impôt foncier des entreprises • Autres dotations affectées à des services ou à des activités spécifiques (police, école). <p><i>Irlande du Nord</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotations générales du ministère de l'Environnement comprenant 2 composantes : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Composante « d'évaluation », destinée à compenser la perte subie par une collectivité du fait de la dévaluation des propriétés soumises à l'impôt foncier sur son territoire ➤ Composante « ressources », versée aux conseils dont les besoins dépassent les ressources 	<p>La redistribution de la taxe professionnelle se réalise selon des critères de péréquation.</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
		<ul style="list-style-type: none"> • Différentes dotations spécifiques : aider au financement de certaines dépenses de consommation et d'investissement 	
SUÈDE			
<p>1/ Liberté de fixation pour les collectivités du taux de l'impôt sur le revenu mais, en raison de la concurrence entre communes et du caractère évidemment sensible de cet impôt, l'amplitude des variations est limitée.</p> <p>Les recettes fiscales constituent la principale source de revenus des collectivités suédoises.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 68,9% de recettes fiscales • 22,4 % de dotations • 8,7 % d'autres recettes 	<p>Les recettes fiscales des communes et des conseils de comtés proviennent de l'impôt local sur le revenu, levé indépendamment de l'impôt national sur le revenu.</p> <p>Il n'existe d'impôt partagé qu'entre les deux niveaux de collectivités et non pas entre le gouvernement central et les autorités territoriales.</p>	<p>Système de péréquation financière :</p> <p>Il comprend plusieurs volets dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Dotation d'égalisation des ressources</u> : vise à égaliser les disparités financières entre collectivités engendrées par les différences d'assiette fiscale • <u>Dotation d'égalisation des coûts</u> : vise à niveler les disparités structurelles de coût des services <p>Dotation pour le remboursement des avantages pharmaceutiques :</p> <p>Depuis 1998, les conseils de comtés assument le coût des avantages pharmaceutiques ; ils reçoivent du gouvernement central une dotation destinée à couvrir ces dépenses.</p>	<p>Les dotations de l'Etat sont organisées selon un mode complexe de péréquation.</p> <p>Elles sont attribuées soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • par un mécanisme de péréquation financière, qui peut résulter selon les cas en une charge pour la collectivité plutôt qu'une subvention • par des subventions pour des tâches spécifiques (prise en charge des handicapés par les communes, prise en charge du coût des médicaments par les comtés, etc.). <p>Pour corriger les déséquilibres et garantir des services sociaux identiques sur tout le territoire national, l'Etat suédois a introduit en 1996 un nouveau système de péréquation, partiellement révisé en 2005.</p>

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
		<p>Dotations ciblées des communes :</p> <p>Pour renforcer les personnels dans les structures d'accueil de l'enfance, soutenir les écoles dans les régions défavorisées, etc.</p>	<p>La péréquation fiscale est effectuée par le biais d'une redistribution des moyens financiers entre communes et régions, l'Etat assurant les transferts. Le principe de base consiste à redistribuer aux communes en difficulté les « excédents » réalisés dans les communes « riches », auxquels s'ajoutent des subventions générales de l'Etat.</p> <p>L'objectif est ainsi de doter chaque commune d'un budget suffisant afin d'assurer des services de niveau comparable.</p>
SUISSE			
<p>1/ La Constitution fédérale autorise une large décentralisation du pouvoir fiscal : chacun des 3 niveaux politiques possède une grande liberté pour déterminer les taux d'imposition qui sont de son ressort.</p> <p>Les communes ont la possibilité de percevoir des impôts dans la limite de ce que leur autorise le canton.</p> <p>2/ <u>Répartition des recettes</u> :</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impôts fonciers : perçus soit par les cantons eux-mêmes (cantons de Thurgovie et de Genève), soit par les communes, soit encore par les deux à la fois • Droits de mutation : prélevés exclusivement par les communes dans 4 cantons, et dans 2 autres, seules les communes peuvent prélever cet impôt en plus de celui perçu par le canton 	<p>Compensation des charges :</p> <p>Concerne les charges structurelles excessives des cantons de montagne et des cantons-centres.</p> <p>Il existe 2 dispositifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Compensation pour charges géotopographiques</u> (surcoûts liés à l'altitude, la forte déclivité du terrain, l'habitat dispersé) 	<ul style="list-style-type: none"> • Péréquation horizontale des ressources : fondée sur un indice qui permet de distinguer les cantons à fort potentiel de ressources des cantons à faible potentiel de ressources. <p>Ces derniers obtiennent des moyens financiers non affectés de la part des cantons à fort potentiel de ressources.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compensation des charges par la Confédération : indemniser les cantons pour les charges structurelles

Autonomie financière des collectivités territoriales et répartition des ressources	Fiscalité	Subventions et dotations de l'Etat	Péréquation
<ul style="list-style-type: none"> 54,9 % de recettes fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Taxe professionnelle : prélevée que par les communes du canton de Genève <p>Confédération</p> <ul style="list-style-type: none"> TVA Impôt fédéral direct 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Compensation pour charges liées aux facteurs sociodémographiques.</u> <p>La Confédération et les cantons fixent ensemble les objectifs à atteindre dans des « conventions de programmes ».</p> <p>La Confédération soutient ces programmes au moyen de subventions globales.</p>	<p>sur lesquels ceux-ci n'ont pas d'influence, à l'aide de deux instruments : la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques et la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques.</p>

ANNEXE VI EXAMEN DU RAPPORT D'ÉTAPE PAR LA MISSION

Le mercredi 11 mars 2009, sous la présidence de **M. Claude Belot, président**, la mission a procédé à l'**examen du rapport d'étape**, présenté par **M. Yves Krattinger** et **Mme Jacqueline Gourault, rapporteurs**.

A titre liminaire, **M. Claude Belot, président**, a souligné que le Sénat avait un rôle important à jouer puisqu'il sera la première assemblée saisie, probablement à l'automne, d'un projet de loi-cadre sur les collectivités territoriales. Il a souhaité qu'un accord aussi large que possible puisse être trouvé, afin que cette opportunité de réforme ne soit pas une occasion pour chacun d'exprimer ses peurs. Enfin, il a ajouté que le rapport d'étape de la mission ne constituait pas un aboutissement de ses travaux mais une première contribution apportée à la réflexion du Sénat, en vue notamment du débat en séance publique qui aura lieu le 18 mars.

M. Yves Krattinger, rapporteur, a indiqué que le rapport d'étape serait finalisé en tenant compte des réflexions des membres de la mission, appelés à délibérer sur ses premières orientations. Au préalable, il a souhaité écarter le postulat selon lequel les collectivités territoriales seraient dépendantes et en concurrence les unes avec les autres. Au contraire, il a tenu à souligner, d'une façon générale, leur dynamisme, leur réactivité, leur capacité d'innovation et de réponse aux besoins des citoyens. Les collectivités ont contribué pour une très large part à l'aménagement et à l'embellissement des territoires. Elles sont globalement en bonne santé financière et proches des habitants. Il a salué, en outre, l'engagement des élus locaux auprès de leurs concitoyens.

Puis il a souhaité que soient réaffirmées les missions attendues de chacun des échelons locaux. Tout d'abord, les communes accomplissent un travail de proximité, bien identifié et reconnu par les citoyens, qui se prolonge dans le cadre de l'intercommunalité, le plus souvent dans un esprit de consensus. Ce mouvement devra être encouragé, à la fois pour achever la carte de la coopération intercommunale et la rendre plus cohérente, pour renforcer son caractère démocratique et pour réfléchir à un accroissement progressif des compétences des établissements publics de coopération intercommunale. Quant aux départements, ils sont reconnus comme un instrument des solidarités sociales et territoriales, au service des territoires auxquels ils apportent un appui en matière d'ingénierie qu'il serait coûteux de mettre en place au niveau intercommunal. Il a souligné que la question des relations entre le département et l'échelon intercommunal n'avait pas été abordée jusqu'alors par la mission au cours de ses auditions, mais qu'elle mériterait sans doute d'être approfondie.

S'agissant des régions, il a souhaité qu'elles soient confortées dans leur rôle stratégique de préparation de l'avenir et de contribution à la compétitivité des territoires. A titre personnel, il a estimé qu'il faudrait aller plus

loin dans les transferts aux régions, notamment en leur confiant la compétence en matière d'emploi et en donnant un caractère prescriptif aux schémas régionaux, pour renforcer la cohérence des politiques publiques. Le dialogue entre l'Etat et les régions devrait être codifié en conséquence, afin d'être rendu plus constructif. Relevant que les départements et les régions ne se recoupaient que pour un dixième de leurs compétences, il s'est dit très réservé sur le fait que ces deux collectivités soient administrées par les mêmes élus.

En outre, **M. Yves Krattinger, rapporteur**, a indiqué qu'il existait un large consensus au sein de la mission pour reconnaître que l'Etat devait tirer toutes les conséquences des étapes successives de la décentralisation, en mettant fin aux redondances de services ou encore en renonçant à lancer des politiques nouvelles dans des domaines déjà transférés aux collectivités. A titre personnel, il a souhaité qu'une partie du pouvoir réglementaire de l'Etat soit délégué aux territoires.

S'il a souscrit à la nécessité de créer des métropoles, il n'a pas souhaité que ce terme se banalise. Selon lui, de six à huit grandes métropoles au maximum pourraient être instituées, bénéficier de transferts de compétences des communes ou des départements et se voir reconnaître, éventuellement, le statut de collectivités territoriales. Cependant, il s'est interrogé sur le risque d'accroissement des inégalités, du fait de la réduction des bases fiscales du département. Il a estimé que le transfert à ces métropoles de la compétence en matière d'action sociale ne serait pas de nature à renforcer leur compétitivité.

Abordant la question du Grand Paris, il a indiqué que la mission devait encore approfondir ses réflexions sur le sujet avant de formuler des préconisations.

Il n'a pas souhaité que la question de la mise en place de « conseillers territoriaux » constitue un facteur de blocage au sein de la mission.

S'agissant de l'Outre-mer, il a déclaré partager les propositions avancées par M. Claude Lise et le « Comité Balladur » en faveur de l'instauration d'une collectivité unique. Enfin, alors qu'il y a un accord général sur la nécessité de refonder les finances locales, il a renvoyé, sur ce point, au rapport présenté par M. Philippe Valletoux au nom du Conseil économique et social en 2006, ses conclusions ayant été partagées par les trois principales associations d'élus. Il a insisté, notamment, pour qu'un impôt se substituant à la taxe professionnelle maintienne un lien entre l'activité économique et les territoires.

M. Yves Krattinger, rapporteur, a présenté ensuite les premières préconisations de la mission. La première consiste à renforcer le rôle des commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI) pour déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalités. La deuxième propose l'achèvement de la carte de l'intercommunalité avant fin 2011, avec dispense de coût d'entrée avant cette date et diminution de la dotation globale de fonctionnement au-delà.

M. Dominique Braye a voulu savoir, tout d'abord, si la mission entendait ou non acter la notion de « couples » de collectivités, cela lui semblant être le cadre nécessaire de la réforme. En outre, il a estimé que le rôle des CDCI ne pouvait être renforcé sans une modification préalable de leur composition, afin que les intercommunalités y soient mieux représentées. Il a regretté, par ailleurs, que les sénateurs issus de territoires urbains soient si peu représentés au sein du Bureau de la mission.

M. Claude Belot, président, a rappelé qu'il n'était pas souhaitable de s'orienter vers une révision constitutionnelle, ce qui supposait donc le maintien, notamment, du cadre institutionnel actuel constitué des communes, des départements et des régions.

M. Claude Bérít-Débat a partagé les propos de M. Dominique Braye sur la nécessité de modifier la composition des CDCI.

M. Edmond Hervé a suggéré que la mission propose de renforcer la représentativité et le rôle des CDCI. Il a relevé que les régions y étaient également sous-représentées.

M. Bernard Cazeau a estimé que l'opposition entre territoires urbains et territoires ruraux n'avait pas lieu d'être.

M. Yves Krattinger, rapporteur, a ensuite présenté les préconisations suivantes :

- augmentation progressive du nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre pour tendre vers un socle commun plus consistant ;

- avant fin 2012, sur proposition du représentant de l'Etat validée par la CDCI et après une large concertation départementale, forte réduction du nombre des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) et transfert des compétences correspondantes aux groupements à fiscalité propre

- maintien des seuls pays jouant le rôle de lieu d'échanges et de coopération intercommunautaire ;

- élection 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.

M. Claude Bérít-Débat a suggéré que la réforme du mode de scrutin municipal concerne l'ensemble des communes, y compris celles qui comptent moins de 500 habitants.

M. Rémy Pointereau a proposé que l'échéance pour l'achèvement de la carte de l'intercommunalité soit plutôt fixée à 2013. Il s'est par ailleurs demandé qui aurait le pouvoir de décider qu'un pays remplit bien les critères nécessaires à son maintien.

M. Dominique Braye a soutenu avec force l'objectif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité. Il a exprimé des doutes au sujet de la préconisation tendant à augmenter progressivement le nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre. **Mme Jacqueline Gourault et M. Yves Krattinger, rapporteurs**, lui ont indiqué que cet objectif concernait surtout les communautés de communes, dont les compétences sont assez limitées actuellement. **M. Dominique Braye** s'est dit favorable au système de l'élection des conseillers intercommunaux par « fléchage » des conseillers municipaux et pour la suppression du panachage dans toutes les communes.

M. Bruno Retailleau a jugé préférable de reporter à 2014 l'objectif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité, le pas à franchir pour rejoindre des intercommunalités déjà très intégrées pouvant être très important pour certaines communes isolées.

M. Pierre Jarlier s'est dit globalement satisfait des conclusions formulées par le rapport d'étape. S'agissant de l'intercommunalité, il a jugé raisonnable et efficace de proposer une échéance à 2011 ou 2012, soulignant que des évolutions législatives en cours tendaient à renforcer la planification au niveau intercommunal. Il a souhaité que le préfet conserve un pouvoir d'arbitrage afin d'assurer la cohérence de la carte intercommunale. Il a approuvé le seuil de population de 500 habitants pour la mise en place du scrutin municipal de liste sans panachage. Il a enfin rappelé que des milliers de communes connaissent encore le régime des biens de section et souhaité que ce problème puisse être réglé dans le cadre de la réorganisation territoriale.

Considérant en préambule que la mission demeurait bien prudente dans ses orientations, **M. François Patriat** a approuvé le renforcement de l'intercommunalité. Il a souhaité que l'avis des commissions départementales de coopération intercommunale soit prescriptif. Il s'est demandé comment vérifier que les pays jouent un rôle effectif d'échanges et de coopération intercommunautaire et a relevé que si les intercommunalités se redimensionnaient au niveau des pays, cela pourrait conduire à la suppression de ceux-ci.

M. Edmond Hervé a suggéré de poser les principes dès le début de la liste des préconisations. S'agissant de l'intercommunalité, il a souligné que la réflexion sur sa rationalisation ne devait pas se limiter au seul critère du périmètre géographique. Il a enfin rappelé que les pays fonctionnaient de manière satisfaisante dans la région Bretagne.

Poursuivant sur la question des pays, **M. Jean-Pierre Vial** a considéré que ceux qui n'avaient pas de réalité opérationnelle n'avaient pas vocation à rester en place. Il a également approuvé la suppression de certains syndicats intercommunaux.

M. Hervé Maurey s'est dit favorable à une révision des périmètres et des compétences des structures intercommunales. Il a plaidé pour une meilleure prise en compte du poids démographique des communes dans la désignation des conseillers communautaires. **M. Yves Krattinger, rapporteur**, a fait observer à

ce sujet que, dans la situation actuelle, chaque intercommunalité pouvait fixer ses propres règles. **M. Hervé Maurey** s'est enfin opposé à l'utilisation d'un scrutin de liste dans les communes de moins de 500 habitants.

S'agissant des pays, **M. Jean-Claude Peyronnet** s'est prononcé pour la mise en place d'une évaluation qui permettrait de conclure à leur maintien ou à leur suppression.

M. Charles Guené a rappelé qu'il existait trois sortes de pays : à forme syndicale, associative ou de fait et qu'il convenait, selon lui, de maintenir les pays de fait.

M. Jacques Mézard est intervenu sur la préconisation n° 7 relative à la modification du mode de scrutin municipal, pour approuver l'extension proposée du scrutin de liste aux communes de plus de 500 habitants, qui permettrait de remédier aux conséquences néfastes du panachage en vigueur dans les petites communes ; il s'est déclaré favorable, au-delà, à la suppression du plancher de 500 habitants.

M. Philippe Richert a marqué sa préférence pour les préconisations des rapporteurs, par rapport à celles contenues dans le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales ; il a approuvé les dispositions relatives au scrutin de liste ainsi que l'obligation de candidature dans toutes les communes.

M. Yves Krattinger, rapporteur, a rappelé que ces préconisations ne constituaient que des orientations.

M. Claude Belot, président, a indiqué qu'il ne fallait pas hésiter à attribuer à la CDCI un rôle contraignant.

Sur la proposition de **M. Yves Krattinger, rapporteur**, **M. Claude Belot, président**, a soumis au vote de la mission la préconisation n° 1 modifiée pour y intégrer la recomposition des CDCI, le renforcement de leur rôle pour déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalité, l'achèvement de la carte avant fin 2011 et l'appel à des outils incitatifs pour y parvenir. La mission a adopté la préconisation ainsi modifiée.

La mission a ensuite adopté les préconisations n° 3 et 4 dans la rédaction proposée par les rapporteurs.

Puis, elle a examiné la préconisation n° 5 relative aux pays qu'elle a tout d'abord reclassée après la préconisation n° 6 pour regrouper l'ensemble des orientations relatives à l'intercommunalité.

M. Yves Krattinger, rapporteur, a considéré qu'il convenait de soutenir les pays dotés d'une véritable existence. Pour **M. Dominique Braye**, rejoint par **M. Yves Détraigne**, la suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des pays n'interdirait pas les coopérations entre collectivités territoriales. Il a souligné que beaucoup de pays étaient devenus des instruments de pouvoir engendrant de nombreux problèmes. Pour **M. Pierre-Yves Collombat, vice-président**, le maintien de ces dispositions n'impliquerait pas de lourdes conséquences.

M. Edmond Hervé, pour sa part, a souhaité préserver l'existence des pays. A cet égard, **M. Yves Krattinger, rapporteur**, approuvé sur ce point par **M. Yves Détraigne**, a proposé de préciser dans la préconisation que la suppression du dispositif législatif ne porterait pas atteinte à la liberté de coopérer des collectivités territoriales. Après avoir rappelé que, en Bretagne, la notion de pays datait de la Gaule romaine et qu'elle demeurait aujourd'hui très vivace, **M. Edmond Hervé** a souhaité que le mot « pays » ne disparaisse pas. **M. Jean-Claude Peyronnet** a rappelé que la suppression de ces dispositions ne mettait pas en cause les pays. **M. Dominique Braye** a souligné que la Bretagne avait ouvert la voie à l'intercommunalité et que le but principal qu'il poursuivait était d'éviter les complications sans briser les instruments qui fonctionnaient. **M. Yves Krattinger, rapporteur**, est alors intervenu pour proposer de modifier le texte de la préconisation afin de préciser que la suppression du dispositif législatif concernant les pays ne porterait atteinte ni à la liberté de coopérer des communes, ni à celle des intercommunalités dans le périmètre des pays existants. La mission a adopté la préconisation modifiée en ce sens.

La préconisation n° 7 a été adoptée dans la rédaction proposée par les rapporteurs.

Puis la mission a procédé à l'examen des préconisations n° 8 à 12.

M. Bruno Retailleau, après avoir rappelé que l'objectif poursuivi visait au « désenchevêtrement » des compétences, a craint que les possibilités de délégation de compétences prévues compliquent plus qu'elles ne simplifient la situation actuelle.

M. Claude Belot, président, a rappelé l'alternative existant dans ce domaine, entre la délégation volontaire par la collectivité territoriale et l'imposition législative.

M. Philippe Richert a mentionné l'exemple de la délégation de compétences sociales effectuée par le département du Bas-Rhin au profit de la commune de Strasbourg, en précisant que son fonctionnement était très satisfaisant et permettait d'éviter des doublons de services.

Il a demandé l'insertion d'une préconisation supplémentaire pour encourager les unions entre les régions et les départements les composant, ce qui répond à la démarche entreprise en Alsace. La mission a adopté cette proposition devenue la préconisation n° 13.

M. Dominique Braye a souhaité que soient examinées un certain nombre de compétences afin d'établir le niveau pertinent de leur exercice en raison de la diversité des territoires.

M. Yves Détraigne s'est interrogé sur la définition des métropoles. **M. Claude Belot, président**, a rappelé que la notion de métropoles d'équilibre avait été dégagée il y a cinquante ans, qu'elles existaient aujourd'hui et remplissaient des fonctions particulières. Il a proposé d'en rester à la liste des communautés urbaines. Pour **M. Pierre-Yves Collombat, vice-président**, deux conceptions apparaissaient : la prise en compte du fait métropolitain ou des zones

fortement urbanisées. Il a relevé que si la liste des métropoles était trop longue, englobant donc certaines communes plus faiblement peuplées, leur création poserait des problèmes aux départements. Pour lui, l'institution de métropoles devait répondre aux besoins des grandes zones urbaines. **M. Hervé Maurey** a souhaité obtenir des précisions sur la création des métropoles. **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a précisé que l'idée avancée par le comité présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur était de créer des structures nouvelles dotées de compétences attribuées, alors que les rapporteurs de la mission préconisent que ces compétences soient déléguées par les collectivités territoriales.

M. Yves Krattinger, rapporteur, approuvé par **M. Yves Détraigne**, a estimé que la loi devrait reconnaître le fait métropolitain seulement pour un nombre très limité d'agglomérations.

Intervenant sur les préconisations n° 11 et 12, **M. Hervé Maurey** a considéré que la double condition prévue pour décider des regroupements volontaires ou des modifications territoriales, d'une proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés à une majorité qualifiée et de l'organisation d'un référendum, était très lourde et que, en conséquence, il craignait que cette procédure ne soit jamais mise en oeuvre.

A **M. Jacques Mézard** qui s'interrogeait sur les types d'incitation prévus par la préconisation n° 10 pour la fusion volontaire de communes, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a rappelé que la loi Marcellin de 1971 était trop contraignante.

M. Bernard Cazeau est ensuite intervenu sur la préconisation n° 13 pour demander le maintien du scrutin uninominal à deux tours pour l'élection des conseillers généraux dans des cantons aux contours redéfinis.

M. Edmond Hervé a souhaité que soit ajoutée une préconisation en vue de réaffirmer le principe de coopération entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Tout en relevant que des dispositions législatives permettaient déjà des coopérations de ce type, la mission a adopté en ce sens une nouvelle préconisation, sous le n° 14.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a déclaré que la proposition consistant à élire tous les conseillers généraux en même temps pour une durée de six ans était partagée par l'Association des départements de France (ADF).

M. François Patriat a souhaité connaître la position de la mission concernant l'institution de conseillers territoriaux qui siègeraient pour certains à la fois au conseil général et au conseil régional. S'il a fait part de son accord pour désigner pour six ans les conseillers généraux et les conseillers régionaux qui seraient élus le même jour, il a marqué son opposition à l'adoption d'un mode de scrutin mixte reposant sur un scrutin uninominal en zone rurale et un scrutin proportionnel en zone urbaine, objectant qu'il comportait des arrière-pensées politiques. Il a soutenu le mode de scrutin proposé par le Comité pour

la réforme des collectivités locales concernant les conseillers territoriaux, à savoir des scrutins de liste dans des circonscriptions infra-départementales.

En réponse à M. François Patriat, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, s'est déclarée favorable elle aussi au scrutin proportionnel qui permet de représenter le territoire et toutes les sensibilités politiques à condition que les circonscriptions ne soient pas trop petites.

M. Philippe Richert a marqué sa préférence pour le maintien du scrutin uninominal dans le cadre de cantons révisés pour désigner les conseillers généraux sans exclure le recours à des scrutins de liste en zone urbaine. Il a insisté sur la pertinence du scrutin proportionnel pour désigner les conseillers régionaux compte tenu de sa capacité à représenter les minorités et à favoriser la parité. Il n'a pas exclu totalement la proposition de désigner des conseillers territoriaux mais a subordonné son acceptation à la nécessité de préserver l'impératif de proximité et de diversité. **M. Rémy Pointereau** a soutenu l'idée de créer des conseillers territoriaux afin de favoriser une meilleure coordination entre départements et régions. Il a fait part de sa préférence pour un scrutin mixte qui distinguerait les zones rurales des zones urbaines sans exclure pour autant un scrutin de liste sur des circonscriptions infra-départementales. **MM. Philippe Richert** et **Rémy Pointereau** ont toutefois souligné que le recours à des circonscriptions infra-départementales pour désigner les conseillers territoriaux était de nature à instaurer une concurrence néfaste entre les têtes de liste aux élections territoriales et les députés.

M. Bruno Retailleau a réaffirmé son attachement au scrutin uninominal pour désigner les conseillers généraux et a fait part de ses interrogations concernant la possibilité de désigner les conseillers territoriaux avec ce mode de scrutin, estimant qu'il vaudrait mieux un double niveau de scrutin afin de faire désigner les membres du conseil régional par les conseillers généraux. **M. Jean-Claude Peyronnet** a estimé que la désignation pour siéger au conseil régional de délégués des conseils généraux serait inconstitutionnelle.

M. Dominique Braye a observé qu'au sein de son groupe les avis étaient partagés entre ceux qui demeurent attachés au scrutin uninominal, car cela permet de responsabiliser les élus, et ceux qui soutiennent le scrutin proportionnel. S'agissant des conseillers territoriaux, il a relevé qu'ils permettraient de renforcer la coordination entre les départements et les régions. Il a néanmoins considéré qu'il n'était pas possible de conclure sur ce point dès à présent au sein de la mission.

M. Edmond Hervé a suggéré que les conseillers généraux soient désignés au niveau des intercommunalités. Il a soutenu le principe d'un renforcement des coopérations entre les départements et les régions en observant qu'il n'y avait pas que les scénarios de fusion et de découpage qui soient envisageables.

M. Claude Belot, président, a estimé que les échanges nourris concernant la question des conseillers territoriaux et de leur mode d'élection illustraient le fait qu'il était encore nécessaire pour la mission d'approfondir sa réflexion sur ce thème avant de prendre position.

M. Bruno Retailleau s'est déclaré favorable au maintien de la clause de compétence générale pour les départements et les régions en souhaitant que ce principe soit clairement réaffirmé par la mission. S'agissant du pouvoir réglementaire, il a souhaité savoir si ce qu'envisageaient les rapporteurs était une application de l'article 72 alinea 3 de la Constitution qui en prévoit la mise en œuvre dans les domaines de compétences transférées aux collectivités territoriales ou si la préconisation renvoyait aux dispositions relatives à l'expérimentation dans les conditions prévues par la loi (4^e alinea). En réponse, **M. Yves Krattinger** lui a indiqué qu'il s'agissait du pouvoir réglementaire direct (alinea 3).

M. Claude Belot, président, a considéré qu'il était nécessaire de réaffirmer la vocation des collectivités territoriales à exercer pleinement l'ensemble de leurs missions en évitant de focaliser le débat sur des notions théoriques. **M. Edmond Hervé** a observé que, sans réaffirmer le principe de la clause de compétence générale, la mission, par ses préconisations 14 à 16, permettrait en fait de préserver la marge de liberté d'action des collectivités territoriales. Il s'est déclaré défavorable à l'idée de faire référence à des « blocs de compétences », cette notion lui apparaissant comme trop restrictive.

Au bénéfice de ces observations, la mission **a adopté les préconisations présentées par ses rapporteurs puis son rapport d'étape.**