

**LE RAPPORT DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES
COLLECTIVITÉS LOCALES**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

**de la section des économies régionales
et de l'aménagement du territoire**

par

M. Claude Roulleau, rapporteur

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I - UN CONSTAT PARTAGÉ	4
A - LA DÉCENTRALISATION : UNE RÉFORME PRESQUE TRENTENAIRE	4
1. Une réforme désormais largement acceptée.....	4
2. Suivie d'une multitude de nouveaux textes.....	5
3. Dans un contexte en mutation	6
B - DES DYSFONCTIONNEMENTS MIS EN LUMIÈRE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES	8
1. Des dysfonctionnements de plus en plus dénoncés.....	8
2. De nombreux travaux ont été réalisés pour alerter sur ce problème	12
3. Le CES s'est aussi prononcé sur cette question à plusieurs reprises.....	13
4. Le rapport du Comité présidé par Edouard Balladur est avant tout un projet pour une rationalisation institutionnelle	15
II - QUELLES CONSÉQUENCES AURAIT LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LE RAPPORT BALLADUR ?.....	17
A - LES ÉCHELONS ET LEUR NOMBRE	17
B - L' ARTICULATION RÉGION/DÉPARTEMENT.....	18
1. En ce qui concerne les structures et leurs compétences	18
2. En ce qui concerne les organes délibérants	21
C - LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITÉS.....	22
1. En ce qui concerne les structures	22
2. L'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.....	23
D - LE STATUT DES MÉTROPOLIS	23
III - IL FAUT ALLER AU-DELÀ : POUR UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE.....	25
A - CONSERVER DE LA SOUPLESSE	25
B - OPÉRER UNE VÉRITABLE RÉFORME DES FINANCES LOCALES	28
C - CONCILIER LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS AVEC CELLE DE L'ÉTAT ET LA RGPP.....	32

D - DONNER TOUTE SA PLACE AU CITOYEN ET À SES REPRÉSENTANTS	33
CONCLUSION.....	38
DOCUMENTS ANNEXES.....	41
LISTE DES ILLUSTRATIONS	53
TABLE DES SIGLES	55

Le 24 mars 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un d'avis sur *Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*.

La section a désigné M. Claude Roulleau comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu :

- Mme Elisabeth Guigou, ancien ministre, députée de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Jacques Pelissard, président de l'Association des maires de France (AMF) ;
- M. Dominique Perben, ancien ministre, député du Rhône, 1^{er} vice-président du Conseil général du Rhône, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales ;
- M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, sénateur de la Vienne ;
- M. Philippe Valletoux, membre de la section des finances du Conseil économique, social et environnemental ;
- M. André Vallini, Député de l'Isère, président du Conseil général de l'Isère, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales.

Le Bureau de la section a procédé à l'audition de M. Alain Rousset, président de l'Assemblée des régions de France (ARF), président du Conseil régional de l'Aquitaine.

Le rapporteur s'est entretenu en particulier avec M. Paul Peny, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Il remercie toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée. Ses remerciements vont également aux membres et à l'administration de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire pour leur appui constant.

INTRODUCTION

Depuis 1982, année de la première loi de décentralisation, de nombreux textes sont venus préciser et amplifier le dispositif initial. Des compétences ont été transférées, l'intercommunalité s'est développée, la région a été inscrite dans la Constitution en tant que collectivité à part entière....

Cependant tous ces textes se sont rajoutés sans que le choix d'une nouvelle architecture institutionnelle soit clairement affirmé. Il en est résulté une organisation politique et administrative complexe, caractérisée par un enchevêtrement des compétences entre l'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, et par une inadaptation des ressources financières et fiscales, l'ensemble générant une image confuse dans l'esprit des citoyens.

Le Conseil économique, social et environnemental, conscient des pertes d'efficacité et des coûts que cette complexité et ce manque de lisibilité engendraient, s'est prononcé à plusieurs reprises sur les moyens d'y remédier, en premier lieu dans son avis sur « *la décentralisation et le citoyen* » émis en 2000, année au cours de laquelle la Commission Mauroy avait aussi proposé des pistes de réforme.

Chargé en 2008 par le Président de la République de réfléchir une nouvelle fois aux moyens de simplifier les structures des collectivités locales et de clarifier la répartition de leurs compétences, le Comité présidé par Edouard Balladur a rendu son rapport le 5 mars 2009. Depuis cette date, des consultations ont été conduites, principalement auprès des élus et de leurs associations. Une loi doit concrétiser la réforme des collectivités locales.

Une telle réforme ne saurait constituer une fin en soi. Elle doit être un moyen au service de l'intérêt général et au bénéfice du citoyen. Elle modifiera le fonctionnement de nos structures locales. Mais surtout elle aura des répercussions importantes sur les finances locales, sur l'activité des entreprises, sur l'aménagement et le développement économique des territoires, donc sur la vie quotidienne de leurs habitants, sur l'organisation des services qui leur sont offerts, et plus généralement sur les conditions de la gouvernance territoriale.

Au total, c'est la communauté nationale dans son ensemble que la réforme affectera même si sa mise en œuvre concerne d'abord les élus et les institutions. Aussi, dans ce contexte et avant que les décisions ne soient prises, notre assemblée, forte de son expérience, a-t-elle souhaité contribuer à ce débat essentiel. Par cet avis, elle entend donner aux pouvoirs publics un éclairage particulier, celui de la société civile organisée.

I - UN CONSTAT PARTAGÉ

A - LA DÉCENTRALISATION : UNE RÉFORME PRESQUE TRENTENAIRE

1. Une réforme désormais largement acceptée

Après diverses tentatives pour mettre fin au centralisme qui depuis Colbert caractérisait notre pays (référendum de 1969, loi de 1972 créant des établissements publics régionaux, rapport « Vivre ensemble » élaboré en 1976 par Olivier Guichard), la décentralisation a finalement été mise en place en 1982/83.

La loi du 2 mars 1982 visait à rapprocher les citoyens des lieux de décision, renforcer les pouvoirs locaux par rapport au pouvoir central, transférer de nouvelles compétences aux autorités élues, faciliter le développement local à l'initiative des acteurs de terrain et assurer une gestion plus efficace des affaires locales en vue d'une meilleure réponse aux besoins. Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 fixaient la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat selon une logique de blocs : en théorie les questions de proximité à la commune, les actions de solidarité au département, le long terme à la région.

Le nouveau dispositif reposait sur quatre principes : le maintien des différentes structures d'administration locale existantes, la libre administration des communes, départements et régions, l'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre et l'exacte compensation financière des transferts.

Rompant avec la tradition centralisatrice, la réforme a entraîné d'importantes transformations sur le territoire français et suscité une dynamique qui a responsabilisé les élus, émancipé les collectivités locales, rendu les décisions plus rapides, permis de réaliser des équipements plus nombreux. Elle a apporté un concours décisif au renforcement de la vie démocratique. La loi constitutionnelle de 2003 qui a assoupli l'organisation des collectivités locales, reconnu leur diversité, consacré leur autonomie financière, a conforté le mouvement engagé en 1982.

Aujourd'hui plus personne ne remet en cause la décentralisation. C'est son fonctionnement qui est contesté, pour deux raisons essentielles : d'une part de nombreux textes sont venus la compléter sans tenir compte de la complexité croissante qu'ils engendraient, d'autre part le contexte s'est profondément modifié sans que les adaptations qu'il rendait nécessaires soient opérées.

2. Suivre d'une multitude de nouveaux textes

2.1. De nombreux textes sont venus compléter les lois initiales

➤ Jusqu'en 1986, afin de décliner la mise en place du nouveau système, un nombre important de textes a vu le jour concernant des objets aussi divers que les chambres régionales de comptes, le régime administratif de Paris, Lyon, Marseille avec la création de conseils et de mairies d'arrondissement (1982), la planification décentralisée avec l'instauration des contrats de plan Etat-régions (1982), le statut de la fonction publique territoriale (1984), la limitation du cumul des mandats pour les élus locaux (1985), le mode d'élection des conseillers régionaux (1985) élus pour la première fois au scrutin universel direct le 16 mars 1986.

Par la suite, les conditions d'exercice des mandats locaux, qui avaient été définies en 1992, ont été revues (2000), la loi SRU a généralisé le transfert aux régions des transports collectifs de voyageurs (2000), la loi relative à la démocratie de proximité a amplifié le dispositif de participation des habitants à la vie locale (2002) en même temps qu'elle transférait de nouvelles compétences aux collectivités (tourisme, ports, aéroports...).

➤ Les progrès de la coopération entre collectivités territoriales se sont échelonnés de 1988 à 1999. Après la loi d'amélioration de la décentralisation qui a assoupli le fonctionnement des syndicats intercommunaux, la loi ATR de 1992 - bien que portant principalement sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat - a créé les communautés de communes et de ville, la loi Pasqua de 1995 a instauré le pays, la loi Voynet de 1999 a créé l'agglomération comme nouvel outil d'aménagement et la loi Chevènement de 1999 a mis en place le système actuel avec les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

2.2. L'Acte II devait remédier aux dysfonctionnements apparus

➤ La réforme constitutionnelle de 2003, en instaurant une organisation décentralisée de la République, a ouvert une nouvelle étape dans le processus de décentralisation ; sont désormais inscrits dans la Constitution le droit pour les collectivités de procéder à des expérimentations et de soumettre au referendum les projets de délibérations relevant de leur compétence, de même qu'y est affirmée leur autonomie financière.

La réforme s'est concrétisée par l'adoption de trois lois organiques portant sur le droit d'expérimentation (2003), sur les modalités du référendum local (2003) et sur l'autonomie financière des collectivités territoriales (2004), et par de nouveaux transferts de compétences (formation professionnelle, routes, logement, santé, éducation...) avec la loi libertés et responsabilités locales (2004). Les dispositions particulières prises pour l'Outre-mer ont été mises en œuvre à partir de 2007.

➤ Quatre principes devaient inspirer les nouveaux transferts : simplifier en supprimant les dispositifs de coresponsabilité entre l'Etat et les collectivités ou en clarifiant les champs de compétences conjoints à plusieurs collectivités ; répondre au besoin de proximité tout en veillant à satisfaire l'exigence de cohérence, ce qui a conduit à privilégier la région dès lors qu'étaient en cause des compétences nécessitant une cohésion et une vision stratégique ; s'adapter aux réalités locales, préoccupation justifiant l'étalement dans le temps de certains transferts ; faire en sorte que l'Etat ne soit plus acteur dans les domaines transférés. *Aujourd'hui ces objectifs ne sont toujours pas atteints.*

3. Dans un contexte en mutation

➤ Le fait urbain

Durant les trente dernières années, alors que l'agriculture se transformait, que les TIC se développaient, la France s'est considérablement urbanisée. En 2008, *près de 80 % des Français vivent en ville, près de 80 % des emplois salariés sont concentrés dans les pôles urbains.* Ces évolutions ont renouvelé les modes de vie et contribué à renforcer la société urbaine qui désormais s'impose partout : la population y compris rurale a adopté un mode de vie urbain dans lequel l'offre de services et la mobilité jouent un rôle essentiel.

Les grandes villes s'étalent et étendent leur influence : à côté des agglomérations les plus dynamiques, de nombreuses communes voisines se sont peuplées, des pôles secondaires développés, l'étalement urbain dépasse aujourd'hui largement les frontières de l'agglomération. Les métropoles tendent à jouer un rôle nouveau dans la structuration du territoire. Dans le même temps, les territoires institutionnels correspondent de moins en moins aux espaces vécus : les espaces urbains sont caractérisés à la fois par leur dilatation et par le fait qu'ils sont gérés par des autorités nombreuses et diverses.

➤ Une évolution de l'aménagement du territoire

Le rôle de l'Etat s'est modifié en matière d'aménagement du territoire, entraînant une évolution de la conception même de cette notion. Né au début des années 60 dans un contexte de forte croissance économique, l'aménagement du territoire avait pour principal objectif de rééquilibrer le territoire français face à une région capitale où se concentraient les activités.

A partir de 1975, les priorités ont été inversées : face à la concurrence qu'avait fait naître l'ouverture européenne, le renforcement des territoires performants est devenu l'élément essentiel ; en même temps, la politique d'aménagement du territoire se complexifiait : après le premier choc pétrolier, la DATAR jouait le rôle de « pompier » pour répondre aux crises économiques qui se succédaient ; la décentralisation favorisait la mobilisation des collectivités, notamment des régions. Poussées par la Stratégie de Lisbonne et la mondialisation qui nécessitent de focaliser l'action sur les secteurs d'activités les

plus innovants, *les politiques actuelles, tant nationale que locales, font une large place à la compétitivité et à l'attractivité des territoires.*

Par ailleurs, depuis les années 80, l'aménagement du territoire est une politique partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Or en l'absence de dispositifs de péréquation suffisants, les inégalités se sont accrues entre les collectivités et à l'intérieur de celles-ci. Conformément à l'affichage en faveur de la compétitivité, les métropoles, les grandes villes, les pôles de compétitivité sont soutenus en priorité, car ils jouent un rôle moteur dans le développement ; en revanche, la recherche des synergies entre ces moteurs du développement et les autres territoires se révèle insuffisante.

Les politiques locales se traduisent trop souvent par une juxtaposition de projets sans s'inscrire dans une stratégie globale. Si l'Etat reste à l'initiative des grandes infrastructures ou des pôles de compétitivité, sa part dans la politique d'aménagement du territoire tend à diminuer et son rôle de stratégie est de moins en moins évident. La contractualisation qui lui a longtemps permis de discuter et de coopérer avec les régions sur la base de leurs stratégies respectives tend à s'essouffler. La DATAR a été transformée : devenue DIACT, elle est moins connue donc moins présente ; mise à la disposition d'un ministre spécifique, elle n'a plus ni l'aura que lui donnait son rattachement au Premier ministre, ni les moyens d'obtenir aussi facilement les arbitrages entre les divers ministères. Le nombre de CIADT s'est réduit. *La cohérence d'ensemble, indispensable pour conduire une stratégie et assurer la solidarité nationale, s'en trouve amoindrie.*

➤ Une crise de la démocratie représentative

Même si les électeurs s'expriment de plus en plus par des votes intermittents et sélectifs en fonction de l'intérêt qu'ils portent aux enjeux de l'élection (on remarque, par exemple, la mobilisation exceptionnelle à l'élection présidentielle de 2007 conjuguée à une forte augmentation des inscriptions notamment des jeunes sur les listes électorales, et en revanche le plus faible taux de participation jamais enregistré aux législatives qui ont suivi - près de 40 %), il n'en demeure pas moins que l'abstention ne cesse de progresser.

Les causes sont multiples et tiennent tant à la situation personnelle des électeurs (chômage, instabilité professionnelle, doute sur l'avenir...) qu'au contexte général de défiance qui s'est instauré à l'égard des élus (les citoyens ont, à tort ou à raison, le sentiment que leur vote est inutile...). Et si le maire échappe encore relativement au discrédit de la classe politique, il n'en demeure pas moins que la hausse de l'abstention enregistrée au niveau local (le taux passant de 21,1 % en 1977 à 33,5 % en 2008), est aussi marquée sinon plus qu'à l'échelon national.

En même temps, les citoyens demandent de plus en plus à leurs élus - le développement des missions et des compétences des collectivités a placé les élus locaux, et tout particulièrement les maires, dans une situation complexe,

difficile, parfois écrasante - et exigent de plus en plus de moyens de contrôle sur eux : l'inquiétude des maires devant la « judiciarisation » de l'action locale explique le nombre de ceux, notamment dans les petites communes, qui renoncent à demander la reconduction de leur mandat.

En outre alors qu'en milieu rural, le lien entre élus et citoyens est toujours fort, dans les villes en revanche, la décentralisation n'a pas servi de ferment fédérateur de la démocratie locale. Rendant plus difficile, par la fragmentation des compétences, la localisation du pouvoir de décision, elle n'a pu contrebalancer les tendances lourdes à l'œuvre : disparition progressive des contacts directs entre élus et électeurs, transformation des habitants en consommateurs exigeants et revendicatifs, dévalorisation de l'acte électoral.

Enfin, de moins en moins impliqués lors des épisodes électoraux, les citoyens le sont encore peu dans la vie locale au quotidien, notamment dans les grandes villes où l'urbanisme a fait éclater les lieux d'habitat, de travail et de consommation. Les habitants ne trouvent pas matériellement de créneaux disponibles pour s'impliquer dans la vie de la cité.

➤ *Au total, d'un pays rural avec 36 000 communes et 90 départements, la France est devenue en un siècle un pays où la population se concentre dans les villes, avec des régions et des intercommunalités qui se superposent aux anciennes structures sans que soient vraiment précisées les missions des unes et des autres ; l'Etat, toujours présent sans que son rôle et ses rapports avec les collectivités aient été clairement redéfinis, ne porte plus toujours la cohérence dont il est pourtant le garant.*

Une telle situation ne pouvait que conduire à des dysfonctionnements.

B - DES DYSFONCTIONNEMENTS MIS EN LUMIÈRE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES

1. Des dysfonctionnements de plus en plus dénoncés

➤ Un Etat toujours très présent

La décentralisation résultait en large partie du fait que l'Etat ne pouvait plus, pour des raisons politiques, financières et organisationnelles, assumer seul le développement des infrastructures nécessité par l'évolution de la situation démographique et économique de la France des années 80. Transférer des responsabilités nationales aux collectivités locales supposait qu'en contrepartie, l'Etat renonce à l'exercice de ces compétences.

Cela nécessitait aussi de mettre en face de chaque niveau décentralisé un niveau de déconcentration aussi fort. Il aura fallu attendre 1992 pour définir les principes d'une véritable déconcentration, puis 1995 pour que soit décidé le lancement de la réforme de l'Etat. Après cette date, diverses mesures sont encore intervenues pour rationaliser la gestion locale des services déconcentrés dont la RGPP se veut une nouvelle étape importante.

Mais les élus et les citoyens continuent à ressentir l'Etat comme insuffisamment performant sur le terrain et en même temps trop présent.

En outre, si la réforme initiée en 1995 insiste sur la nécessité de recentrer l'Etat sur ses fonctions régaliennes, et si la loi « responsabilités et libertés locales » de 2004 se donne comme objectif de faire en sorte qu'il ne soit plus acteur dans les domaines transférés, on observe depuis quelques années une tendance à la recentralisation qui tend à se manifester dans certains domaines (il en est ainsi de pratiques qui, sans être générales sur le territoire, ont pu être constatées en matière d'insertion, de formation professionnelle...).

➤ Une multiplicité de niveaux et des structures pas toujours adaptées

La carte administrative n'avait pas été modifiée lors des lois de 1982/83 alors que la région devenait une collectivité territoriale à part entière. Par la suite, de nouvelles strates (pays et agglomérations, territoires de projet d'une part, communautés de communes et d'agglomération, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'autre part) ont été ajoutées sans pour autant que d'autres soient supprimées.

Par ailleurs, l'intercommunalité à fiscalité propre a connu un démarrage fulgurant à partir de la loi Chevènement : ainsi, en 2009, on dénombre 2 583 EPCI à fiscalité propre ; 91,5 % des communes regroupant 87 % de la population sont membres d'une telle structure ; leurs dépenses représentent le quart de celles des communes et équivalent à celles des régions.

En revanche, ***les découpages retenus sont loin d'être toujours cohérents et rationnels***. D'une part, il existe des intercommunalités défensives, circonstancielles ou ***ne répondant pas à la réalité géographique et/ou économique*** de l'agglomération, nombre de communes s'étant regroupées dans l'objectif de percevoir les nouvelles dotations versées aux EPCI. D'autre part, une grande partie des intercommunalités demeurent ***trop petites*** : en moyenne, un EPCI à fiscalité propre rassemble 13 communes pour 20 000 habitants, mais les disparités sont considérables ; près du tiers ont moins de 5 000 habitants alors que le nombre de celles de plus de 100 000 habitants n'atteint pas 100.

En outre, le système territorial français est de moins en moins adapté à la gouvernance des métropoles. La commune est à la fois un espace trop vaste pour la gestion des problèmes de quartier et trop restreint pour intégrer les interdépendances métropolitaines. Pour les habitants des grandes villes, le canton constitue une circonscription de plus en plus abstraite et le département est parfois perçu comme l'outil de l'expression d'intérêts ruraux divergeant avec les intérêts urbains.

Cette multiplicité de niveaux disperse les lieux de décision et peut devenir source de conflits entre eux.

➤ Des compétences dispersées et enchevêtrées

Des compétences de plus en plus nombreuses ont été dévolues aux structures décentralisées (solidarité, tourisme, culture, éducation, transports, routes, ports, aéroports...) sans que soit clairement délimité le partage, tant entre elles qu'avec celles de l'Etat.

S'agissant des collectivités, le principe d'une répartition des compétences par blocs, qui était l'objectif affiché dans les lois de 1982, devait empêcher tout empiètement et donc toute hiérarchie d'une collectivité sur une autre. ***Si les premiers transferts semblaient relativement clairs à cet égard, la logique des blocs de compétence a vite trouvé ses limites.*** Aujourd'hui, à quelques exceptions près (comme la formation professionnelle pour les régions, ou l'action sociale pour les départements), toutes les compétences des collectivités sont partagées. Si la simplification faisait partie des ambitions portées par l'Acte II, toute tentative de retour à une logique de blocs a échoué.

Au-delà des compétences légalement partagées, les collectivités se sentent impliquées quel que soit le domaine considéré. On assiste même à un véritable découplage compétences /financement, avec des collectivités se trouvant parfois dans l'obligation de financer des opérations pour lesquelles elles n'ont pas la compétence légale (ce fut le cas avec les universités ; aujourd'hui, l'Etat continue à solliciter les conseils régionaux pour l'aider à financer le réseau routier national dont il a gardé la compétence et qu'il s'était engagé à financer seul).

Quant à la structuration intercommunale, il existe une grande hétérogénéité (certains EPCI ont des capacités d'intervention très larges alors que d'autres ne disposent que de moyens limités) et la possibilité que la loi leur a donnée d'exercer des missions de plus en plus étendues (facultatives, voire missions pour le compte des départements ou des régions) a accentué l'enchevêtrement des compétences.

Le système favorise les financements croisés, complexifie le processus de décisions et le ralentit. Il peut même aboutir à une incohérence des politiques menées par chaque collectivité en l'absence de chef de file.

➤ Une fiscalité locale qui s'est aussi complexifiée

La fiscalité directe représente la part essentielle de la fiscalité locale pour le bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre) et à un moindre degré pour les départements et régions - toutes les collectivités, soit près de 39 000 assemblées, votent des taux. Cependant, les mécanismes correcteurs que l'Etat a jugé bon d'instaurer année après année ont compliqué sa bonne compréhension. Ainsi l'Etat interfère de plus en plus dans le régime fiscal local sur la base de dégrèvements (payant à la place de certains contribuables une partie des impôts votés par les collectivités) ou de compensations fiscales (l'Etat supprimant définitivement des recettes fiscales des collectivités tout en leur versant des compensations par des concours financiers dont il détermine seul le mode de calcul).

La part de l'Etat dans la fiscalité locale a paradoxalement triplé depuis la mise en place des lois de décentralisation. Aujourd'hui, le quart des recettes des « quatre vieilles » est pris en charge par l'Etat, la moitié des contribuables ne paient plus ou ne paient qu'une partie (en fonction de leur revenu) de la taxe d'habitation votée par les collectivités. La mise en œuvre de ces mécanismes dérogatoires, au demeurant tout à fait justifiée puisqu'ils visent à réduire les inégalités, a entraîné une déliaison entre contribuable local et impôt local et une certaine déresponsabilisation des élus locaux. L'absence de révision des assiettes a de surcroît contribué à accentuer le caractère inégalitaire des impôts locaux.

Il en résulte que la réalité de l'autonomie financière des collectivités (existence de ressources propres dont elles peuvent disposer librement), pourtant consacrée par le nouvel article 72-2 de la Constitution et la loi organique de 2004, et de *l'autonomie fiscale*, qui en constitue un des aspects essentiels, (existence de ressources fiscales sur lesquelles elles ont un réel pouvoir en ce qui concerne l'assiette ou le taux), *est de plus en plus incertaine.*

A cela s'ajoute le fait que les transferts de compétences n'ont généralement pas été accompagnés des transferts de ressources suffisants : la règle selon laquelle l'Etat devait transférer ce que lui-même consacrait aux compétences concernées ne permettait pas à l'évidence d'apporter aux collectivités les moyens d'assumer correctement toutes les charges liées à leurs nouvelles missions. Cela d'autant plus lorsque le transfert de compétences impliquait des dépenses massives de fonctionnement.

➤ *Au total, l'ensemble de ces dysfonctionnements a conduit à :*

- *Une action publique* dont la décentralisation n'a pas permis d'accroître suffisamment l'efficacité, en raison des compétences enchevêtrées, de l'existence de trois, voire quatre, niveaux de décision détenant chacun une compétence générale, ainsi que d'une inadaptation des finances et de la fiscalité locales ;
- *Un manque de transparence* pour les citoyens qui ont parfois du mal à déterminer la collectivité à laquelle ils doivent s'adresser, en même temps qu'une absence de lisibilité qui nuit à la clarté des choix des élus et rend impossible la maîtrise de la dépense publique locale ;
- *Un coût pour la collectivité* avec une augmentation des dépenses publiques locales non compensée par une baisse des dépenses nationales, même si parallèlement les besoins ont eux aussi beaucoup augmenté.

Ainsi la complexité engendrée par les évolutions intervenues depuis trente ans n'est pas de nature à améliorer l'action publique locale, tout comme elle n'incite pas le citoyen à s'y intéresser. *Le CESE se montre favorable à une réforme territoriale aboutissant à un système plus cohérent, plus compétitif, plus juste et plus lisible.*

2. De nombreux travaux ont été réalisés pour alerter sur ce problème

➤ Le rapport de la commission Mauroy

Même s'il est relativement ancien, le rapport Mauroy remis au Premier ministre en janvier 2000 reste un document de référence qui garde toute son actualité. Il en appelait à une réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation sur les bases suivantes :

- pour les EPCI à fiscalité propre, l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires selon un mode de scrutin inspiré des principes de la loi PLM (élection le même jour sur une liste unique) ;
- la transformation du mode de scrutin départemental avec élection au scrutin proportionnel tous les 6 ans pour l'ensemble des membres du « conseil départemental » (et non plus par moitié tous les trois ans), afin de favoriser la clarté du débat politique et la parité (le mode de scrutin n'ayant toutefois pas requis l'unanimité de la commission) ;
- un pouvoir régional fort bénéficiant de larges transferts de compétence ;
- une déconcentration plus large avec un rôle renforcé des préfets, notamment des préfets de région ;
- le développement de procédures contractuelles, le principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre étant réaffirmé ;
- le renforcement d'une démocratie de proximité ;
- la facilitation de l'accès aux fonctions électives avec la protection, la formation et la rémunération accrues des élus.

Le rapport développait également largement l'aspect fiscal et demandait une remise à plat du mode de financement des collectivités locales articulée autour de trois axes : autonomie fiscale des collectivités, responsabilisation de l'élu, régulation par l'Etat grâce à la péréquation. La commission s'est prononcée en faveur de la spécialisation de l'impôt pour que chaque collectivité puisse bénéficier d'une ressource propre stable et pérenne.

Enfin, prenant acte de la critique fréquemment émise sur la décentralisation, à savoir qu'elle était restée trop institutionnelle, le rapport préconisait un large débat public pour en préparer les évolutions.

➤ Le rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert

En décembre 2007, Alain Lambert a remis les conclusions d'un groupe de travail constitué à la demande du Premier ministre pour analyser les relations entre l'Etat et les collectivités locales et dégager, sur la base d'un diagnostic, des

pistes d'amélioration dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Là encore le rapport préconise la clarification des compétences et propose de spécifier celles du département qui n'aurait donc plus la compétence générale. La mutualisation des moyens entre les communes et les intercommunalités est mise en avant comme source d'économie et de rationalisation de même que les services déconcentrés de l'Etat sont invités à se réorganiser pour que soient supprimés les dispositifs redondants. Le rapport propose également la consultation des collectivités dans la production réglementaire ainsi que leur association au processus de décisions communautaires.

Enfin, il insiste sur la nécessité d'adopter une approche globale de la dépense publique tout en respectant la libre administration des collectivités. A cet égard, il trace des pistes concernant les outils pour maîtriser la dépense des collectivités et accompagner un amoindrissement des concours de l'Etat.

➤ Le rapport de la commission présidée par Jacques Attali

Dans le rapport rendu au Président de la République en janvier 2008 par la commission sur la libéralisation de la croissance, (dit rapport « Attali »), il est plus radicalement proposé de supprimer l'échelon départemental dans les dix prochaines années et de renforcer le pouvoir régional alors que les intercommunalités deviennent des entités institutionnelles dont les représentants sont élus au suffrage universel. Cette proposition de suppression des départements a suscité de très nombreuses réactions, pour la plupart négatives. Le rapport se prononce également pour la suppression des compétences partagées.

Il fournit quelques pistes pour une gestion budgétaire performante des collectivités dont la modulation de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) en fonction de l'efficacité des intercommunalités, la définition d'objectifs de croissance des dépenses des collectivités en développant des indicateurs de performance des services publics locaux. Enfin, le rapport privilégie l'autonomie budgétaire à l'autonomie fiscale.

➤ D'autres rapports ont utilement contribué à la réflexion, au nombre desquels plusieurs rapports d'information parlementaires mais aussi des rapports établis au nom de l'observatoire de la décentralisation, de l'observatoire des finances locales, de l'Institut de la décentralisation sans oublier ceux des associations d'élus et celui de la Cour des Comptes sur l'intercommunalité (2005).

3. Le CES s'est aussi prononcé sur cette question à plusieurs reprises

➤ Dans son avis de juin 2000 sur *la décentralisation et le citoyen*, **Claudette Brunet-Léchenault** appelait à un juste équilibre entre le rôle de l'Etat et la libre administration des collectivités. A cette fin, elle soulignait la nécessité pour ces dernières de disposer de moyens suffisants (par le biais d'une véritable

réforme de la fiscalité locale) tout en réaffirmant que l'Etat devait rester garant de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la péréquation territoriale.

L'avis demandait une clarification des compétences et la désignation d'une collectivité chef de file pour les projets requérant des interventions multiples. Il suggérait une modernisation de la carte territoriale, estimait inéluctable l'élection au suffrage universel direct des membres des EPCI (à l'occasion des élections municipales) et envisageait que le conseil général devienne le « conseil départemental de l'intercommunalité » lieu de regroupement et de régulation des EPCI.

Un volet important était consacré aux élus et aux questions de démocratie participative et représentative avec des propositions pour l'instauration d'un véritable statut de l' élu local, sa protection en matière de couverture sociale et de garantie de retour à l'emploi, sa formation, sa rémunération. Estimant que les instances de conseil aux élus (tels les CESR) devaient être confortées comme devait l'être aussi, d'une manière plus générale, la démocratie participative sous toutes ses formes, l'avis insistait également sur la nécessité d'informer et de sensibiliser les citoyens à la vie publique dès leur plus jeune âge pour enrayer une crise certaine de la citoyenneté.

➤ Dans un avis d'avril 2003 rapporté par **Jean-Claude Bury** sur *les métropoles et la structuration des territoires*, le CES soulignait que les métropoles avaient été les grandes oubliées des débats sur la décentralisation. En conséquence l'avis comportait des propositions visant à organiser leur gouvernance et à redéfinir leurs partenariats avec l'Etat et les régions.

➤ En juin 2004, dans un avis rapporté par **Francis Vandeweege** sur *la décentralisation et la nouvelle politique contractuelle*, le CES estimait que la démarche contractuelle constituait un outil ayant la capacité de répondre à la complexité croissante de la gestion des politiques publiques.

Inscrite dans une démarche prospective favorisant le développement durable des territoires, la contractualisation permet un approfondissement de la décentralisation par exemple en concrétisant la notion de chef de file, en reconnaissant le rôle spécifique des métropoles et en instaurant une péréquation inter et infrarégionale. Le rapporteur soulignait également le rôle de la société civile dans le pilotage de l'élaboration des documents prospectifs et dans sa participation à l'évaluation des politiques publiques.

➤ En juin 2005, dans un avis sur « *communes, intercommunalités : quels devenirs ?* » rapporté par **Pierre-Jean Rozet**, le CES demandait l'achèvement de la carte des intercommunalités en soulignant la nécessité d'une cohérence entre celles-ci et les bassins de vie et d'emploi. S'inquiétant du devenir des ressources fiscales des collectivités, il appelait à de nouveaux partenariats entre communes et intercommunalités et proposait l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires.

➤ Prenant acte de l'intervention croissante de l'Etat dans la fiscalité locale et des conséquences qui en résultent tels le manque de lisibilité pour le citoyen et la dilution de responsabilité des acteurs, le CES a voté en décembre 2006 un avis rapporté par *Philippe Valletoux* sur *la fiscalité et les finances publiques locales*.

Conscient du lien entre la problématique abordée et les questions institutionnelles, le rapporteur concentrait toutefois ses propositions sur la réforme financière et fiscale, *estimant que la réforme institutionnelle, difficile à mettre en œuvre, ne constituait pas un préalable*.

S'inscrivant dans le triple objectif de la clarté, la transparence et la responsabilité, l'avis propose une « nouvelle donne fiscale » rétablissant la relation directe collectivité/contribuable, posant le principe d'un seul pouvoir fiscal par impôt local et dotant chaque collectivité d'une ou plusieurs recettes fiscales propres tout en supprimant tout « financement fiscal » en provenance de l'Etat. L'avis proposait également une modernisation des bases fiscales les plus obsolètes et des dispositifs de péréquation.

➤ Ces travaux ont été complétés en octobre 2008, toujours sous la conduite de *Philippe Valletoux*, par un avis sur *l'évaluation et le suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*. Cet avis a pour objectif de favoriser la connaissance effective de la globalité des mouvements de fonds entre les différents acteurs et de proposer en conséquence les réformes nécessaires pour les clarifier et les simplifier.

4. Le rapport du Comité présidé par Edouard Balladur est avant tout un projet pour une rationalisation institutionnelle

Aujourd'hui le rapport du Comité présidé par Edouard Balladur

- est certes un rapport de plus sur la nécessité de simplifier notre paysage institutionnel territorial,
- mais il répond à une volonté politique, celle du Président de la République, pour un passage à l'acte,
- quant à son titre « *il est temps de décider* », partagé par l'ensemble des membres du Comité, il invite clairement à avancer sur des propositions pour une nouvelle gouvernance.

4.1. Deux principes affirmés : le rôle moteur de la région et des intercommunalités ; la spécialisation des structures et des compétences

➤ La simplification proposée par le Comité devrait conduire à la spécialisation des collectivités locales et s'articuler autour de deux niveaux : l'un dédié au pilotage des activités et au renforcement de la compétitivité des territoires, l'autre aux services à la population. Le Comité affirme ainsi le rôle moteur de la région dans les politiques de développement (comme c'est d'ailleurs le cas dans les autres pays européens), l'importance de

l'intercommunalité dans l'organisation des services à la population et la mise en œuvre des actions de proximité.

➤ Cette spécialisation des structures entraînerait une spécialisation fonctionnelle ainsi que la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, celle-ci n'étant conservée que pour l'échelon communal.

4.2. Sur les 20 propositions, 16 sont des mesures de rationalisation des structures

➤ Une simplification des structures territoriales (propositions 1 à 10) : favoriser les regroupements volontaires de régions et de départements ; désigner les conseillers régionaux et départementaux par une même élection ; achever la carte de l'intercommunalité ; instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct ; créer onze métropoles ; faciliter la transformation des intercommunalités en communes ; réduire les effectifs des exécutifs intercommunaux ;

➤ Une clarification de leurs compétences (propositions 11 à 13) : spécialiser les compétences des départements et régions ; clarifier la répartition des compétences entre collectivités ; prévoir la suppression des services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités ;

➤ Avec un traitement particulier pour l'Ile-de-France, la Corse et l'Outre-mer (propositions 18 à 20).

4.3. Quatre propositions seulement concernent les finances locales

➤ Bien que la nécessité d'une réforme globale des finances locales soit reconnue, la modernisation proposée dans le rapport du Comité est uniquement abordée sous l'angle de la simplification et d'un accroissement de la transparence :

- définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale, comme cela se fait d'ailleurs dans d'autres pays européens ;
- réviser les bases des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans ;
- limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette, ce qui devrait induire davantage de clarté pour le citoyen.

➤ L'annonce de la suppression de la taxe professionnelle (qui, après les nombreuses réformes dont elle avait fait l'objet, restait inadaptée et source de confusion) est intervenue au cours de l'élaboration du rapport. Le Comité Balladur n'a pu que proposer de la compenser par un autre mode de taxation de l'activité économique. A cet égard, le Comité en a profité pour rappeler son

attachement à la persistance du lien fiscal entre les entreprises et les collectivités locales.

4.4. Le projet du gouvernement

Reprenant l'essentiel des propositions du Comité Balladur, le gouvernement avait présenté mi-juillet un avant-projet de loi sur la réforme des collectivités locales, comportant cinq grands titres : rénovation et exercice de la démocratie locale ; adaptation des structures à la diversité des territoires ; organisation des compétences des collectivités territoriales ; développement de l'intercommunalité ; dispositions finales et transitoires.

Le 21 octobre, le projet final a été adopté et déposé au Sénat. Outre un projet de loi organique, il se compose de trois textes portant sur :

- l'élection des conseillers territoriaux dont la première élection est prévue en 2014 ;
- la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux en 2014 ;
- la réforme des collectivités territoriales : création de conseillers territoriaux ; achèvement de la carte intercommunale et élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct en 2014 ; instauration de métropoles selon un double dispositif (métropoles d'un seul tenant et pôles métropolitains) ; lancement du chantier sur la clarification des compétences (selon le principe de spécialisation).

Ces textes doivent être examinés au Sénat à partir de la fin de l'année. D'autres suivraient en 2010 et 2011 pour fixer les compétences des collectivités territoriales et leurs ressources.

II - QUELLES CONSÉQUENCES AURAIT LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LE RAPPORT BALLADUR ?

A - LES ÉCHELONS ET LEUR NOMBRE

➤ Le rapport du Comité Balladur ne propose pas de supprimer l'un ou l'autre des échelons territoriaux mais de mieux les articuler, en se basant sur plusieurs constats.

D'une part, si les reproches faits à l'un et à l'autre des différents niveaux sont récurrents (découpage archaïque pour les départements, taille insuffisante pour les régions, absence de responsabilités des membres des intercommunalités, émiettement pour les communes), dès lors qu'il s'agit d'en supprimer un, son intérêt prend le pas sur ses inconvénients : proximité pour la commune, attachement des citoyens à leur département, lieu de mise en œuvre de projets stratégiques pour les EPCI à fiscalité propre, lieu privilégié pour la coordination et la conduite des politiques économiques dans le cadre européen pour la région.

D'autre part, en comparaison avec les autres pays européens, la France n'a pas davantage d'échelons même si, derrière cette apparente similitude, il existe des disparités fondamentales : des communes plus nombreuses et souvent plus petites (l'hexagone compte plus de 36 000 communes, soit la moitié du nombre total des communes de l'Union européenne à quinze) et des régions trop faibles en termes de moyens financiers et juridiques.

Enfin, si un échelon devait être supprimé, de toute façon, il faudrait bien que les missions qu'il accomplit soient réalisées (aujourd'hui, le département assure la quasi totalité des dépenses sociales de son territoire) ; dans l'immédiat, cette suppression entraînerait des réorganisations coûteuses sans certitude quant au gain d'efficacité.

C'est pourquoi le CESE comprend la position pragmatique du Comité sur le nombre d'échelons, mais n'exclut pas une possibilité d'évolution ultérieure.

➤ Selon le rapport Balladur, la réduction du nombre de régions et de départements ne se ferait, comme actuellement, que sur la base du volontariat mais des mesures de simplification de la législation devraient faciliter les regroupements.

Le CESE observe, en ce qui concerne les régions, que nombreuses sont celles qui ont un poids économique réel (Île-de-France, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Nord Pas de Calais...), plus de la moitié d'entre elles possèdent déjà la taille critique souhaitée dans le rapport du Comité (3 à 4 millions d'habitants). D'une façon générale, les régions ont une taille parfois bien supérieure à celle d'autres régions européennes ; ce sont leurs moyens qui sont insuffisants. Par ailleurs, tout regroupement posera le problème des capitales (comment choisir entre Bordeaux et Toulouse, entre Nantes et Rennes ?....).

Le CESE estime qu'il ne faut pas faire du redécoupage régional un préalable à la réforme. En revanche, des regroupements facultatifs, globaux ou autour de projets concertés, lui paraissent souhaitables et à encourager par des mesures incitatives tout comme l'est l'ouverture au département de cette possibilité.

B - L'ARTICULATION RÉGION/DÉPARTEMENT

1. En ce qui concerne les structures et leurs compétences

➤ Si la suppression de l'un des deux échelons n'est pas envisagée, la proposition du Comité Balladur est d'instaurer une articulation entre régions et départements.

La solution proposée paraît séduisante : elle est fondée sur la constitution de deux couples région/département et intercommunalité/commune avec en perspective la suprématie de la région et de l'intercommunalité sur les deux

autres instances : ainsi, dans ce cas de figure, le département ne serait plus le partenaire de la commune mais une structure « infra » de la région.

Le CESE observe toutefois que, selon le Comité, deux types de structures doivent être distinguées, l'une pour piloter le développement des territoires, l'autre pour les services à la population : dans ces conditions, il s'interroge sur ce qui a motivé le choix d'un rapprochement département/région, alors que l'activité principale du département concerne les services à la population. Le CESE rappelle que son avis de 2000 suggérait de rapprocher départements et intercommunalités, tout comme d'ailleurs la Commission Mauroy. ***En tout état de cause, le CESE estime essentiel dans le contexte européen de renforcer la région et de lui donner réellement un rôle de stratège.***

Si la proposition du Comité Balladur devait être mise en oeuvre, il importerait de définir plus clairement les missions de chaque échelon, notamment pour pouvoir réellement donner ce rôle moteur à la région. Le CESE n'est pas hostile à une plus grande spécialisation des tâches principales de la région et du département et observe d'ailleurs qu'une certaine spécialisation existe déjà (plus de 60 % des budgets des départements sont consacrés à l'action sociale à laquelle il faut ajouter la gestion des routes et des collèges ainsi que des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)). Il considère toutefois que ***le retour à une stricte répartition par blocs serait aujourd'hui difficile, voire inefficace.*** C'est pourquoi il juge prématuré d'apporter des modifications substantielles à la répartition actuelle et estime préférable de chercher à tirer le meilleur parti de l'expérience acquise par chacune des deux collectivités, ce qui sera gage de plus d'efficacité à court terme.

A son avis, il suffirait, après inventaire, de préciser les compétences exclusives et le champ exact de chaque segment des compétences partagées, et sur cette base de réaliser les adaptations qui s'avèreraient nécessaires. Elles pourraient être opérées ***en distinguant les compétences de gestion (par exemple la gestion du social pour le département) et les compétences stratégiques (comme la définition des objectifs, l'élaboration concertée des schémas de développement économique, social, environnemental, culturel et le suivi de leur mise en oeuvre pour la région)***, ou encore, selon les termes de Jean-Pierre Raffarin lors de son audition, en conciliant puissance et proximité. Cela permettrait notamment de décharger la région des tâches de fonctionnement qui aujourd'hui pèsent sur l'efficacité de ses interventions.

Par ailleurs, la Constitution interdisant toute tutelle d'une collectivité sur l'autre, le CESE estime indispensable de revitaliser les instruments de coordination entre régions et départements. ***Il rappelle ainsi son attachement à la notion de chef de file, grand concept des lois de décentralisation, désormais inscrit dans la Constitution depuis la loi constitutionnelle de 2003. A cet égard il conviendrait de rendre opposables les schémas que la région élaborerait en tant que collectivité stratège.***

➤ Le rapport Balladur propose de supprimer la clause de compétence générale pour les régions et départements, tout en la confirmant pour les communes et métropoles.

Le CESE observe que d'un côté, la compétence générale conduit à des doublons, empêche une coordination des actions et au contraire génère la concurrence entre les structures. Elle favorise aussi les financements croisés, lesquels, s'ils ont l'avantage de permettre une mutualisation des moyens et une expression du consensus entre les partenaires, n'aboutissent pas toujours à une réalisation efficace, notamment en l'absence de modalités de pilotage claires et adaptées. Il faut toutefois savoir que ces financements ne concernent en réalité que quelques compétences comme le développement économique (une étude KPMG citée par l'Association des départements de France évalue à 20 % le pourcentage des dépenses faisant l'objet de financements croisés).

De l'autre, elle introduit de la souplesse et permet d'organiser des partenariats, de pallier les carences d'intervention d'un autre échelon territorial, de répondre aux nouveaux besoins des populations et de tenir compte des mutations économiques et sociales. La plupart des collectivités en Europe disposent d'une clause générale de compétence.

Actuellement, juridiquement, chaque collectivité locale peut agir pour toute opération présentant un intérêt local même si aucune disposition ne lui est attribuée expressément la compétence, à condition de ne pas empiéter sur une compétence exclusive d'une autre collectivité. ***Le CESE est réservé quant à la suppression immédiate de la clause de compétence générale estimant que son maintien n'empêche pas de réduire l'importance des financements croisés ou de mieux organiser ces financements*** (notamment lorsqu'ils portent sur des investissements ou des équipements d'envergure, il pourrait être envisagé de rendre obligatoire la désignation d'un maître d'ouvrage responsable de la mise en œuvre ou à défaut de limiter le financement d'un même projet à deux collectivités).

A son avis, ***la suppression de cette clause sera dommageable pour la région si on veut lui donner un rôle majeur en matière de développement des territoires*** ; elle le sera aussi pour les communes, si le département en est immédiatement privé : il importe que ce dernier puisse continuer à soutenir les communes (ou leurs groupements) qui n'ont pas les moyens d'intervenir seuls. ***Si à terme, cette clause devait toutefois être abandonnée, il conviendrait alors que toutes les conditions de l'efficacité soient remplies*** (notamment que toutes les communes et intercommunalités aient des moyens suffisants pour assumer leurs compétences).

2. En ce qui concerne les organes délibérants

➤ Les élus : il est proposé d'élire, lors d'une même élection et grâce à un système inspiré de celui existant pour Paris, des conseillers territoriaux uniques agissant selon les cas pour la région ou le département.

En théorie cette solution présente des avantages : en réduisant le nombre d'élus et en faisant du conseiller territorial un interlocuteur unique, elle facilite les démarches des citoyens. En donnant à un même élu des compétences régionales et départementales (par exemple la compétence régionale pour les lycées et la compétence départementale pour les collèges), elle peut aussi entraîner une amélioration de la cohérence département/région et une simplification des procédures, rendant ainsi moins urgente une révision des compétences.

Au demeurant, il est possible que la mise en place d'un conseiller territorial unique poussera à un renforcement de la place de la région, tout élu ayant tendance à favoriser la structure la plus grande et la plus valorisante : **à terme le scénario est régional, ce que le CESE estime positif**. Ce scénario peut également permettre d'améliorer la cohérence avec les échelons infra-départementaux : le conseiller territorial, élu au niveau des circonscriptions qui remplaceront les actuels cantons, pourrait à la fois jouer le rôle d'interface entre la région et ces territoires et assurer en leur sein la coordination entre les politiques de développement territoriales.

Dans la pratique cependant, l'élu ne peut être partout en même temps et n'a pas nécessairement toutes les connaissances requises pour exercer des compétences à la fois régionales et départementales. Comment alors concilier élus uniques et compétences spécialisées (donc différentes) ? **Le CESE n'est pas certain qu'une telle solution apporterait une réelle amélioration à la fois en termes de lisibilité pour les citoyens et d'efficacité de l'action publique. A tout le moins, si elle était retenue, il recommande que des mesures complémentaires soient prises pour l'accompagner par exemple en matière de statut, de disponibilité et de formation des élus.**

➤ Le mode de scrutin proposé dans le rapport Balladur - scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire - supposait la suppression des cantons dans leur forme actuelle et une élection dans le cadre de circonscriptions infra-départementales d'environ 30 000 habitants.

Pour le CESE, la taille de ces nouvelles circonscriptions, supérieure à celles des actuels cantons, pourrait contribuer à diminuer le nombre d'élus ruraux, créant un nouvel équilibre territorial urbain/rural, ce qui paraît plus conforme à la réalité et à la reconnaissance du fait urbain. Mais en même temps, le mode d'élection ne ferait-il pas courir le risque d'une certaine « territorialisation » des régions au détriment de la volonté de faire émerger des régions fortes à l'échelle internationale ?

En effet, si le scrutin de liste proportionnel au niveau de la région n'a pas permis aux régions d'avoir un véritable ancrage territorial, *a contrario* un scrutin uninominal dans le cadre de circonscriptions peut pousser les élus à privilégier leur territoire au détriment de l'intérêt général. Les discussions autour du scrutin montrent la difficulté de trouver un compromis entre ces deux besoins divergents : connaissance des réalités locales et recul suffisant pour s'en dégager.

Le CESE souhaite qu'en tout état de cause le mode d'élection qui sera retenu permette à la région de jouer son rôle de « stratège ».

C - LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITÉS

1. En ce qui concerne les structures

➤ Le rapport Balladur propose que toute création de pays nouveau soit proscrite et que les syndicats intercommunaux soient absorbés par les EPCI à fiscalité propre dont le territoire coïncide avec le leur d'ici 2014. ***Le CESE approuve l'intégration des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) correspondant aux périmètres des intercommunalités*** car elle supprimera une source de confusion supplémentaire.

Toutefois il estime que tant que les intercommunalités n'auront pas la taille suffisante pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de développement territorial à une échelle pertinente, il sera nécessaire de s'appuyer sur des lieux de définition des schémas territoriaux.

➤ Le rapport du Comité propose aussi qu'à cette date, la carte intercommunale soit achevée (encore 3 000 communes sont concernées) et que les intercommunalités puissent facilement se transformer en communes nouvelles.

Le CESE est très favorable au développement de l'intercommunalité car elle permet de réaliser les actions à un niveau pertinent et de faire contrepoids à l'émiettement communal. Considérant qu'il ne faut pas confondre proximité et petite commune et que l'existence de 36 600 communes est bien une particularité française, le CES souligne que cette dispersion pose un réel problème d'efficacité qui doit rapidement trouver une solution.

En 2005, dans l'avis précité de M. Rozet, il avait déjà estimé que l'achèvement de la carte de France des intercommunalités à fiscalité propre devait demeurer un objectif fort de la part de l'Etat, à condition de l'accompagner d'une rationalisation (au niveau des périmètres notamment). Il avait souligné à la fois la nécessité de respecter le principe de volontariat même si celui-ci pouvait être tempéré, et d'intensifier les incitations financières dans un cadre contractuel. ***Aujourd'hui, il estime qu'il n'est plus possible d'attendre.***

Obliger par la loi toutes les communes à s'engager dans une intercommunalité à une date butoir (fin 2013 pour le Comité) et demander, après cette date, au préfet d'y pourvoir, lui paraît tout à fait souhaitable. Il estime aussi qu'il appartient à *l'Etat de rationaliser la carte* de l'intercommunalité, en mettant un terme aux structures de circonstance et en poussant au regroupement des plus petits EPCI afin de diminuer leur nombre et d'accroître leurs capacités d'intervention. A terme, lorsque toutes les intercommunalités auront un poids et une taille suffisante leur donnant la capacité d'assumer d'autres tâches, elles pourraient se voir confier celles actuellement exercées par le département en matière sociale afin, dans un domaine qui nécessite une présence sur le terrain, de rapprocher les décideurs des usagers et d'améliorer ainsi l'efficacité des actions.

En revanche, s'agissant de la transformation éventuelle des intercommunalités en communes, qui constitue un objectif affiché du Comité Balladur, le CESE rappelle que tout en y étant favorable, il a toujours demandé qu'elle respecte impérativement le principe du volontariat. *Cette démarche ne doit pas empêcher la mise en œuvre de mesures incitatives sans lesquelles l'objectif resterait un vœu pieux dans la grande majorité des cas.*

2. L'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre

Selon le Comité, celle-ci devrait être réalisée au suffrage universel direct en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux (sur le même schéma que les élections département/région). Le nombre de conseillers communautaires serait en outre réduit d'un tiers.

L'élection au suffrage universel direct des conseillers intercommunaux est une proposition que le CES avait faite à deux reprises en 2000 et 2005 ; elle est un gage de démocratie dans la mesure où les EPCI à fiscalité propre disposent de compétences et de moyens financiers de plus en plus importants. L'élection des élus intercommunaux par fléchage lors des élections municipales permet en outre de ne pas multiplier les scrutins et de faire davantage participer les citoyens. Il conviendra cependant *d'une part de concilier la représentation des communes avec un respect suffisant des poids démographiques, fondement du suffrage universel, d'autre part d'éviter l'inflation du nombre des conseillers communautaires.* Dans cette démarche, il faudra veiller à ne pas exclure les petites communes et en tout état de cause renoncer à toute élection des présidents d'intercommunalités au suffrage universel direct pour éviter les conflits éventuels entre président et organe délibérant.

D - LE STATUT DES MÉTROPOLIS

➤ Le rapport Balladur propose de créer par la loi d'ici 2014 un premier groupe de onze métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes,

Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes), qui deviendraient des collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

A plusieurs reprises le CES (cf avis précités) s'est prononcé pour la création de grands pôles à fort rayonnement économique et culturel dans un souci d'équilibre du territoire et pour la mise en œuvre d'une stratégie à l'égard des grandes métropoles en vue d'accroître leur rayonnement international. ***Il approuve donc le souci de leur donner un statut particulier.***

Le CESE estime néanmoins que des précisions devront être apportées :

- sur ***la définition du terme métropole*** : s'agit-il de grandes villes ou de réseaux de grandes villes (comme le réseau de la côte d'Opale), de métropoles régionales (qui peuvent être en duopole comme Nancy-Metz) ou de métropoles à vocation européenne ou internationale (on en dénombre aujourd'hui six ou sept) ? La métropole doit-elle être assimilée à la structure intercommunale ou à ce que les géographes appellent l'aire urbaine ?
- sur ***les raisons qui justifient le choix des premières métropoles*** à créer par la loi : s'agit-il de donner les moyens à quelques métropoles d'atteindre un niveau européen voire international, ou simplement de mieux prendre en compte le fait urbain ? ainsi que sur ***les critères de sélection*** qui devront être retenus si d'autres métropoles doivent être mises en place sur la base du volontariat : les grandes villes qui pourront ainsi réellement prétendre à l'appellation métropole seront-elles choisies uniquement sur des critères de taille ?

Pour le Comité Balladur, l'objectif paraît être davantage une meilleure prise en compte du fait urbain que la création de grandes métropoles à vocation internationale (ce qui expliquerait le nombre évoqué de onze et plus), option que confirme le parti pris par le gouvernement dans son projet de loi de créer des métropoles à partir d'un critère quantitatif de population. Le choix du Comité semble également être d'assimiler la métropole à l'agglomération sur laquelle peut exister une structure intercommunale et non à l'échelle plus vaste où peuvent être organisées des coopérations entre la métropole et les territoires partenaires.

➤ Le Comité propose que ces métropoles exercent l'ensemble des compétences des communes-membres et les compétences dévolues par la loi aux départements (notamment sociales) ; les communes qui composent la métropole deviendraient des « villes », simples personnes morales.

Le CES avait déjà suggéré en 2003 que des compétences sectorielles comme le logement social ou le RMI à l'époque puissent être transférées aux métropoles et que leur gouvernance soit améliorée. Le schéma proposé par le Comité va bien au-delà : la question se pose alors de l'articulation entre la métropole qui absorbera sur son territoire les compétences départementales et le reste du département qui conservera ses compétences. Toutefois le CESE estime

que, *compte tenu de leur poids, les métropoles seront conduites à exercer des missions stratégiques et que des conflits risquent d'avoir lieu davantage avec la région.* C'est pourquoi le CESE, dans son avis de 2004 sur la contractualisation, avait suggéré la mise en œuvre de contrats directs Etat-grandes métropoles, mais assortis de la nécessité d'un avis conforme de la région concernée.

Se pose surtout la question des communes appartenant à l'aire de la métropole, si elles sont intégrées sous forme de « villes » ; une telle rétrogradation risque d'être mal vécue par les communes en cause. *C'est pourquoi le CESE propose de procéder par étapes* (peut-être en laissant aux communes-membres leur qualité de collectivités locales, mais en les plaçant sous la « tutelle » de la métropole) *et de n'ériger les métropoles en collectivités territoriales intégrées et dotées de la compétence générale que sur la base du volontariat.* Par ailleurs, il estime essentiel qu'afin de garantir la qualité de la réponse apportée aux besoins des citoyens, *un équilibre soit maintenu avec l'échelle communale* - voire avec l'échelle infra-communale dans un souci de proximité. Le projet de loi va d'ailleurs dans ce sens, en faisant des métropoles de gros EPCI, à compétences très larges mais néanmoins spécialisées.

En outre, la zone d'influence des métropoles dépasse souvent la stricte zone administrative des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération. Cette dimension n'est pas évoquée par le Comité. Quelle articulation devra-t-on alors établir entre la métropole et ses partenaires de l'aire métropolitaine ou quelle gouvernance faudra-t-il éventuellement inventer au-delà des communautés existantes ? Le CES, qui avait souligné en 2003 ces différences de périmètre, avait proposé la création de « *nouvelles entités fédératives regroupant les diverses intercommunalités urbaines ou autres à l'échelle des aires métropolitaines.* »

D'une façon plus générale, et sans bien entendu proposer la mise en place d'une nouvelle strate, le CESE *estime qu'il convient d'encourager la coopération entre territoires partenaires, notamment dans le cas d'une métropole multipolaire ou d'un réseau de villes,* au travers d'outils qui la faciliteraient.

III - IL FAUT ALLER AU-DELÀ : POUR UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE

A - CONSERVER DE LA SOUPLASSE

Considérant que les difficultés dénoncées résultent autant de l'articulation entre les échelons territoriaux que de leur nombre, le CESE souligne que *l'objectif doit être de rationaliser, non de rigidifier le système.* Il en appelle donc à la souplesse et au pragmatisme dans la mise en œuvre de cette réforme simplificatrice et propose de :

➤ Distinguer clairement compétences stratégiques et compétences de gestion

Actuellement, à de rares exceptions près (lycées ou formation professionnelle pour les régions, action sociale ou routes pour les départements...), les compétences des collectivités sont partagées entre plusieurs niveaux. Plusieurs critères ont été évoqués pour revoir la répartition des compétences et parvenir à une plus grande spécialisation : savoir-faire acquis, péréquation recherchée entre collectivités compte tenu de la taille des projets concernés, matière d'avenir ou de proximité, distinction selon que l'exercice d'une compétence tient à l'édiction d'une réglementation ou à la gestion courante du service, ampleur des dépenses actuellement exposées par les différents niveaux de collectivités.

Le CESE considère quant à lui qu'un critère essentiel doit être pris en compte : *le caractère stratégique ou de gestion d'une compétence* : la région définit des objectifs et des orientations en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, social, environnemental, culturel de l'ensemble de son territoire ; elle établit des documents prospectifs, des schémas, elle favorise la construction d'une cohérence globale, ce sont des compétences stratégiques ; les départements ont pour rôle d'assurer des services (la voirie, l'action sociale...), ce sont des compétences de gestion. La même distinction peut être opérée entre les tâches stratégiques confiées aux intercommunalités à fiscalité propre et celles dévolues aux communes en matière de gestion. ***Pour le CESE, c'est sur cette base - stratégie et gestion - que doit être réaménagée la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.***

➤ Renforcer la notion de chef de file

La révision constitutionnelle de 2003 a simultanément élevé au rang de principe constitutionnel l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur l'autre et introduit de façon dérogatoire la notion de chef de file en autorisant une collectivité à organiser les modalités d'une action commune dans un domaine de compétence partagée sans qu'il soit besoin pour elle de recueillir l'accord des collectivités subordonnées. La loi d'août 2004 n'a prévu cette possibilité que dans deux cas précis, l'action sociale au profit du département, le développement économique et les aides aux entreprises au profit de la région. En outre, la loi n'est pas allée jusqu'à donner à la collectivité chef de file un quelconque pouvoir de contrainte vis-à-vis des autres collectivités ; c'est ainsi que, dans le cas des aides aux entreprises, elle a cantonnée la région à un rôle d'incitation et d'impulsion (grâce aux instruments de planification et de contractualisation).

Il semble exclu qu'un nouveau système puisse aboutir à la disparition totale de compétences partagées. Aussi le CESE estime-t-il que plutôt que d'autoriser la tutelle d'une collectivité sur l'autre, ***c'est la notion de chef de file qu'il faut renforcer : dans ce but, il suggère d'une part d'inviter le législateur***

à étendre le champ d'application du dispositif au-delà des deux cas prévus par la loi de 2004, d'autre part, d'exploiter au maximum les marges de manœuvre offertes par la Constitution, afin de donner un réel pouvoir d'organisation à la collectivité qui en serait détentrice.

Par exemple, dans le domaine particulier des TIC où les initiatives des collectivités locales foisonnent sans réelle coordination, l'avis du CESE rapporté par André Marcon en 2009 sur l'aménagement numérique des territoires, proposait que les schémas directeurs d'aménagement numérique soient réalisés au niveau régional et que la région soit expressément désignée comme coordonnateur, voire chef de file, celle-ci étant la mieux placée pour définir une stratégie partagée et assurer la cohérence territoriale.

➤ Utiliser davantage le système de la délégation de compétences

S'il est souhaitable que chaque échelon voit ses compétences plus clairement définies, il est tout aussi souhaitable que le cadre établi ne soit pas trop rigide. Les besoins, les aspirations, les situations varient d'un territoire à l'autre. Le code de l'action sociale et des familles avait permis aux départements de déléguer certaines de leurs compétences en matière d'action sociale. La loi d'août 2004 a ouvert la voie à d'autres possibilités de dérogations : les EPCI à fiscalité propre peuvent demander à exercer certaines missions pour le compte de la région ou du département. Cette faculté a encore été trop peu utilisée.

C'est pourquoi le CESE estime que, dans les matières où une telle délégation de compétence serait de nature à en favoriser l'exercice, la collectivité attributaire devrait se voir obligée par la loi à organiser un appel à délégation (par exemple en matière de politique d'insertion des publics en difficulté et de RSA, le département pourrait continuer à définir les normes mais déléguer l'exercice de la compétence aux intercommunalités). **Plus généralement, le CESE juge opportun de donner la possibilité à des collectivités de niveau différent de s'entendre pour organiser, au cas par cas, l'exercice de certaines de leurs missions et l'adapter aux réalités locales par un recours accru à la délégation de compétences.**

➤ Renforcer les dispositifs de contractualisation

Dans son avis précité de 2004 sur les contrats de plan Etat-régions, le CES soulignait que la réforme de la contractualisation constituait un moyen d'affirmer concrètement le rôle de la région en matière d'aménagement du territoire et sa mission de garant avec l'Etat de la cohérence. Prenant acte que le législateur ne remettait pas en cause le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre, il estimait qu'une meilleure cohérence des procédures de contractualisation (à commencer par les Contrats de projets État-région (CPER)) passait par leur inscription dans le cadre de **schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) plus prescriptifs**. Il considérait aussi que **le caractère participatif de l'élaboration de ces divers contrats était un atout pour faciliter les accords et le respect des engagements pris par toutes les**

parties prenantes. Dans son avis précité de 2009, il allait plus loin puisqu'il demandait expressément que les schémas numériques élaborés par les régions soient opposables à l'ensemble des opérateurs de réseaux et des collectivités, compte tenu du rôle essentiel de ce secteur pour la compétitivité des territoires et le bien-être des citoyens.

A l'image des contrats Etat-région, qui sont des outils au service d'une stratégie à construire avec l'Etat et les partenaires locaux, *toutes les formes de contractualisation entre collectivités constituent, davantage que des obligations légales, une solution pour mieux gérer les compétences partagées* : elles permettent de concilier le besoin de diversité, laquelle est créative, et celui de cohérence, indispensable pour conduire des opérations réclamant l'intervention de partenaires multiples.

➤ Avoir davantage recours à l'expérimentation

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, les collectivités territoriales disposent d'une faculté d'expérimentation : elles peuvent, lorsque la loi l'a prévu et pendant une période limitée, déroger aux règles normales d'exercice de leurs compétences, à l'issue de laquelle la dérogation est soit abandonnée soit généralisée. Même si l'expérimentation a pour le moment rencontré un faible succès, cette possibilité est récente et *le CESE estime que le législateur pourrait l'encourager pour* :

- *tester des dispositifs différenciés,*
- *adapter la loi aux spécificités locales,*
- *garder la possibilité de compétences secondaires,*
- *constituer des ensembles territoriaux à géométrie variable,*
- *encourager le développement de projets interrégionaux.*

B - OPÉRER UNE VÉRITABLE RÉFORME DES FINANCES LOCALES

Comme le rappelait Philippe Valletoux dans son rapport précité, malgré l'augmentation permanente de leurs budgets, la situation financière des collectivités locales était globalement satisfaisante. Certes leur part de prélèvement fiscal dans le total des prélèvements obligatoires a augmenté mais elles ont mené des politiques très soutenues d'investissement.

Or, depuis 1982, la décentralisation ne s'est pas accompagnée de volet financier ni fiscal alors même que la nouvelle donne institutionnelle a généré une intervention croissante des collectivités pour répondre à la demande des citoyens. Si la loi constitutionnelle de 2003 affirmait expressément l'autonomie financière, elle n'a pas pour autant prévu les moyens nécessaires à sa réalisation. Enfin, tout en affirmant sa nécessité, le Comité Balladur ne traite que très partiellement d'une réforme des finances locales. Ses propositions se résument à la limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition et aux moyens de compenser la suppression annoncée de la Taxe professionnelle (TP).

Cette suppression de la TP renforce l'urgence d'une réforme d'envergure appelée par l'ensemble des associations d'élus locaux. D'ailleurs le Président de la République a lui-même annoncé devant le congrès annuel de l'AMF fin 2007 un « Grenelle de la fiscalité locale ». La réforme doit permettre aux collectivités d'avoir des moyens pour exercer correctement leurs compétences ; l'impôt local doit être rendu plus lisible pour le citoyen et être relié au territoire pour lui donner du sens ; les flux financiers entre les différentes collectivités (Etat compris) doivent être mieux évalués grâce à un outil statistique plus performant ; Enfin, comme le rappelle le rapport Valletoux, il faut mettre fin aux interventions constantes de l'Etat qui ont dénaturé le système fiscal local et contribué à réduire l'autonomie fiscale des collectivités locales tout en transférant insidieusement la charge fiscale locale sur le contribuable national : l'Etat doit cesser d'être le premier contribuable des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le CESE propose de :

➤ Réaffirmer le principe de l'autonomie fiscale

Comme le rappelait en son temps le rapport Mauroy, la faculté de lever l'impôt et de répondre de son utilisation devant le citoyen est un des principes républicains fondamentaux garant de la démocratie. *L'autonomie fiscale signifie qu'une part importante des ressources des collectivités dépend des décisions prises par les élus dont ils assument politiquement la responsabilité. C'est une dimension essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales.* La définition de ressources propres des collectivités et des conditions de leur préservation peut être un moyen de leur assurer cette autonomie. A cet égard, les associations d'élus proposent, pour garantir cette autonomie, d'ouvrir aux collectivités la possibilité de saisir le juge constitutionnel afin qu'il puisse se prononcer sur l'éventuelle atteinte aux principes de libre administration, d'autonomie fiscale et de péréquation.

➤ Réviser les bases financières et moderniser les « 4 vieilles »

La TP devant disparaître et être remplacée par un nouveau dispositif, il convient de moderniser également la Taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur le bâti, la taxe foncière sur le non bâti et d'en réévaluer les bases. L'assiette utilisée pour les calculer est établie sur les valeurs locatives cadastrales établies en 1961 et 1970, désormais complètement obsolètes. *Il est urgent de disposer d'assiettes plus larges régulièrement actualisées, tenant compte de la valeur économique réelle des biens.* Ainsi, pour la TH, jugée très inéquitable, plusieurs pistes (rapports Mauroy, Valletoux etc.) convergent pour proposer une assiette mixte reposant pour partie sur la valeur locative du bien occupé et pour partie sur le revenu du foyer. Les collectivités locales pourraient prendre part aux procédures de révision et d'actualisation des valeurs locatives dans un cadre fixé par le législateur.

➤ Compenser intégralement et dans la durée les recettes provenant de la TP et la remplacer par un nouvel impôt acquitté par les entreprises

Il paraît alors pour le moins nécessaire de maintenir un lien entre ces dernières et le territoire où elles sont implantées. A cet égard, le rapport Balladur, comme d'autres rapports antérieurs, préconise une compensation intégrale de la TP par un mode de taxation de l'activité économique fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

➤ Opérer un toilettage de l'ensemble des autres taxes locales, 51 « principaux impôts locaux » étant à ce jour dénombrés par le ministère de l'intérieur...

➤ S'orienter vers une spécialisation de l'impôt local en affectant un impôt principal à chaque type de collectivité

La perception par chaque niveau de collectivité d'un même impôt dilue les responsabilités et crée une illisibilité croissante pour le citoyen. Cette proposition de spécialisation a été ébauchée à maintes reprises et les associations d'élus y sont favorables. Il est en général proposé d'octroyer la TH à la commune, la taxe foncière aux départements, la TP ou l'impôt économique de substitution pouvant pour sa part être affecté à la région, aux communes ou encore aux intercommunalités, selon le système global envisagé dans lequel doit être maintenu un panachage entre impôts sur les ménages et impôts sur l'activité économique. *En tout état de cause il conviendrait de lier, dans la mesure du possible, la nature de l'impôt aux compétences exercées par le niveau de la collectivité à laquelle il est attribué.*

➤ Prévoir des outils financiers spécifiques à la disposition des régions et instaurer une véritable fiscalité régionale

Il est intéressant de noter qu'au-delà de la répartition des compétences, celle des moyens financiers a consacré une forte inégalité entre les niveaux de collectivités. C'est ainsi que les dépenses totales par habitant sont huit fois plus importantes au niveau local (départements et surtout communes et intercommunalités) qu'au niveau régional. Il s'agit là d'une spécificité française dans la mesure où dans la plupart des autres Etats européens (Allemagne, Espagne, Italie...), les dépenses régionales sont de 50 à 100% plus importantes que les dépenses locales.

En France, à la différence de l'Allemagne ou de l'Espagne, la région ne perçoit que 9 % de la fiscalité locale. Diverses réflexions ont été entreprises sur la manière d'assurer des ressources propres et pérennes aux régions afin de leur permettre d'assurer pleinement leur rôle de développement économique des territoires.

➤ Mieux répartir les finances publiques entre l'Etat et les collectivités

Cet objectif devrait être atteint en tenant mieux compte de leurs compétences respectives et sans accroître la pression fiscale globale : toute création d'un impôt local nouveau, par exemple pour financer les régions, doit être accompagné de la suppression d'un impôt existant. Comme le réclament les associations d'élus, les principes doivent être posés d'une répartition de la ressource fiscale nationale globale et des impôts entre les différents niveaux de collectivités publiques, ce qui conférerait à l'autonomie fiscale une assise plus solide et plus durable. *A cet égard des prélèvements additionnels sur un impôt d'Etat pourraient être affectés aux collectivités locales dont les assemblées pourraient voter le taux (dans la limite d'un encadrement et toujours sans augmenter la pression fiscale globale).*

➤ Limiter les dégrèvements et les exonérations et réhabiliter l'impôt

La montée en puissance de la prise en charge par l'Etat, premier contribuable des collectivités, de l'impôt local, crée une « dé-liaison » croissante entre l'impôt et le contribuable, l'impôt perdant progressivement sa légitimité. Les exonérations et dégrèvements décidés et compensés par l'Etat créent une complexité qui culmine lorsque plusieurs dispositifs se chevauchent, rendant le calcul de l'impôt complètement opaque. De fait, ces exonérations finissent souvent par être transformées en dotations dont le risque est qu'elles servent de variable d'ajustement, ce qui affaiblit d'autant l'autonomie fiscale des collectivités. *Il faut donc recenser l'ensemble des dégrèvements et exonérations et mettre fin à ce processus.*

➤ Instaurer des modes efficaces de péréquation

Il existe des écarts très importants dans la richesse fiscale des collectivités, très visibles par exemple entre communes d'un même département (pouvant aller de 1 à 100). La péréquation horizontale (entre collectivités) reste très peu développée et la péréquation verticale (entre l'Etat et les collectivités) demeure également limitée, créant des inégalités de traitement des citoyens selon les territoires qu'ils habitent. *A cet égard, l'Etat doit jouer un rôle essentiel de rééquilibrage par le biais de la DGF dont l'actuel bilan en matière de péréquation est faible.* En effet, seulement 15 % des dotations de l'Etat peuvent être qualifiées de péréquatrices, ce malgré l'effort consenti par l'Etat d'en accroître la masse.

Il existe actuellement deux dispositifs de péréquation horizontale (auxquels on peut ajouter les effets péréquateurs de l'intercommunalité) : le FSRIF, fonds de solidarité entre communes de la région Ile-de-France et le FDTP, fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Le principe de ces fonds, même s'ils sont perfectibles, devrait pourvoir être repris dans l'ensemble du territoire. *La répartition des ressources de la péréquation devrait être améliorée pour éviter la dilution de leur efficacité dans leur éparpillement,*

notamment en ciblant davantage les bénéficiaires. La création d'un fonds national de péréquation pourrait être envisagée.

Le CESE estime qu'il appartient à l'Etat d'assurer l'équilibre entre les régions, mais qu'il convient aussi de donner à ces dernières une responsabilité dans le processus de péréquation. Conformément à son avis de 2004 et dans le droit fil du système à deux niveaux qu'il a préconisé pour les réseaux numériques, il suggère que *les régions puissent exercer une péréquation à l'égard des échelons infrarégionaux, dans un cadre contractuel et sur des projets.*

➤ Mettre en place un système fiscal local pérenne avec des phases de transition

L'ensemble de ces pistes ont été largement développées dans l'avis précité de Philippe Valletoux sur « *la fiscalité et les finances publiques locales* ». Le rapporteur estime *qu'il convient de mettre en œuvre des systèmes pérennes avec des phases de transition* (voire d'expérimentation). En effet, d'une part, les modifications successives de la fiscalité sont sources de confusion et génèrent des incertitudes qui freinent le développement, d'autre part, les transferts trop abrupts d'imposition doivent être évités car ils la rendraient inacceptable. *Un juste milieu est donc à trouver, la suppression de la TP offrant l'opportunité d'une réforme globale.*

C - CONCILIER LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS AVEC CELLE DE L'ÉTAT ET LA RGPP

En 1982, les auteurs des lois de décentralisation affirmaient souhaitable qu'à chaque niveau de décentralisation corresponde un niveau de déconcentration aussi fort. Avec la loi ATR de 1992, avec la réforme de l'Etat lancée en 1995, des progrès avaient été réalisés en ce sens. En 2004, les préfets de région avaient vu leur rôle de coordination renforcé tant vis-à-vis des préfets de départements que des services déconcentrés de l'Etat et un regroupement fonctionnel de ces services en pôles avait été opéré. Des délégations interservices avaient été mises en place pour piloter plusieurs services en région autour d'un même thème de façon à favoriser la transversalité des politiques et des financements.

Aujourd'hui, avec la RGPP, c'est la réorganisation de l'ensemble des services déconcentrés au niveau du département et de la région qui est opérée. Dans le même temps, les services régionaux sont renforcés dans leur rôle et un pouvoir hiérarchique est donné au préfet de région, ce qui va dans le sens de la reconnaissance de l'échelon régional comme un niveau structurant aussi bien pour l'Etat que pour les collectivités. Se pose néanmoins la question du sens à donner à l'action des fonctionnaires de l'Etat au niveau départemental et infra-départemental dans les domaines autres que régaliens.

Le Comité Balladur propose « *de tirer toutes les conclusions des lois de décentralisation à l'occasion de la RGPP* » de telle sorte que les services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités soient supprimés. Le CESE observe qu'en revanche, la question des relations des autres services déconcentrés de l'Etat avec ceux des collectivités n'est pas évoquée. ***Il faudra veiller à ce que les deux réformes ne se fassent pas en parallèle, mais au contraire qu'elles soient coordonnées pour permettre les passerelles nécessaires entre politiques nationale et locales et une meilleure lisibilité pour ceux qui les mettent en œuvre, élus et agents publics.***

A cet égard, comme l'avait suggéré le rapport Lambert, le CESE ***propose de partir des politiques publiques*** - et non plus de chaque niveau d'administration - ***pour adapter la réponse à la bonne échelle***, de prendre en compte les capacités de mutualisation des coûts qui existent et de raisonner par fonction plus que par matière.

Au-delà de l'organisation, c'est la place de l'Etat par rapport aux collectivités qui doit être mieux définie : ***l'Etat doit jouer un rôle de stratège. Il doit assurer ses missions régaliennes et ses missions de solidarité. Il doit conserver son rôle d'arbitrage et demeurer le garant de l'équité territoriale. Si la décentralisation est porteuse de la diversité, il faut que l'Etat porte la cohérence.*** A cet égard, la nécessité de conserver une cohérence nationale conduit à plaider pour la ***refondation d'une politique d'aménagement du territoire qui s'appuierait sur une DATAR forte***, placée comme à sa création auprès du Premier ministre, et ainsi en mesure d'obtenir les arbitrages interministériels indispensables.

D - DONNER TOUTE SA PLACE AU CITOYEN ET À SES REPRÉSENTANTS

1.1. La réforme des collectivités concerne d'abord la démocratie représentative et les élus

La décentralisation a rendu nécessaire, pour tous les élus, l'apprentissage de compétences accrues et, pour ceux qui exercent une responsabilité exécutive, une disponibilité leur permettant de se consacrer totalement à leur tâche et de maîtriser les choix face à leurs interlocuteurs publics ou privés. Les réformes proposées par le Comité Balladur, en accroissant ces besoins, amènent à s'interroger à nouveau sur le statut de l' élu local et le cumul des mandats.

➤ Renforcer le statut de l' élu local

Si les lois de décentralisation avaient prévu l'édiction d'un texte sur le statut de l' élu local, il aura fallu attendre la loi 1992 sur l'exercice des mandats locaux pour que des mesures soient prises, puis celle de février 2002 sur la démocratie de proximité pour améliorer les premières dispositions. Aujourd'hui en théorie, les élus locaux bénéficient de garanties leur assurant du temps pour exercer leur mandat, des garanties sociales, un régime indemnitaire, un droit à

retour à l'emploi, un droit à la formation L'ensemble, incomplet, ne correspond pas au véritable statut dont les élus ont besoin. La question doit en outre être posée du *coût du statut*, qui est supporté en grande partie par les collectivités (indemnités, frais de formation...) alors que toutes n'ont pas les moyens d'y pourvoir.

La *formation* est indispensable à une bonne gestion locale ; elle est un gage d'indépendance face à l'Etat. Dépense obligatoire pour les collectivités, elle n'est pas une obligation pour les élus, qui souvent disposent de peu de temps à lui consacrer. Par ailleurs, même si la période légale de formation est passée de 6 jours (en 1992) à 18 jours pour le temps du mandat, cette durée paraît insuffisante pour permettre d'acquérir toutes les compétences nécessitées par l'ampleur des missions qui incombent aux élus - le maire est censé tout savoir, et dans les petites communes il est souvent seul ; les nouveaux conseillers territoriaux vont devoir exercer des missions à la fois régionales et départementales.

En ce qui concerne la *disponibilité des élus*, les acteurs du secteur privé rencontrent encore des difficultés pour concilier les exigences liées à la fonction d'élu et celles liées à l'exercice de leur profession (en cas de cessation de l'activité professionnelle, droit à réintégration valable seulement pour un mandat) ; dans ce domaine, aucun texte ne prévoit de dispositions en faveur des professions libérales pour compenser les pertes de clientèle, et donc de revenus ; les règles applicables au droit à réintégration sont différentes selon la taille des communes.

S'agissant du *régime indemnitaire*, la pratique du cumul des mandats apparaît souvent comme une réponse à la précarité du statut des titulaires de mandats électifs, notamment sur le plan de la rémunération. Un des moyens d'y remédier serait, comme l'a proposé le sénateur Jean Puech en 2007, de *créer un régime plus favorable et mieux adapté pour les maires des grandes villes, les présidents de conseil général et les présidents de conseil régional qui exerceraient leurs fonctions à temps plein, pour aller vers une véritable professionnalisation de la fonction de l'élu.*

Le CESE considère que l'existence même d'un statut est insuffisante si ne sont pas résolues les conditions de son application pratique, compte tenu de la diversité des situations et des grandes disparités qui existent entre élus et entre collectivités. Il estime que toutes les mesures doivent être prises *que chaque citoyen ait la possibilité d'exercer une fonction électorale locale quels que soient son sexe et son origine socioprofessionnelle ; il considère tout aussi indispensable que les élus puissent bénéficier d'une formation adaptée tant en ce qui concerne sa durée que son contenu.*

➤ Limiter les possibilités de cumul des mandats

L'absence de cumul des mandats constitue la principale caractéristique des autres démocraties européennes. Le cumul est une exception française même si des progrès ont été réalisés avec les deux lois du 5 avril 2000 :

- ainsi est désormais interdit le cumul des mandats de parlementaire national ou de parlementaire européen avec plus d'un mandat local (conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants). ***Mais un parlementaire peut toujours exercer une fonction exécutive locale.***
- sont également incompatibles entre elles les fonctions de chef d'exécutif local (maire, maire d'arrondissement, président de conseil général, président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse) ; enfin il est interdit à tout élu de cumuler plus de deux mandats locaux. ***Mais le cumul avec un mandat de membre ou de président d'un EPCI n'est pas interdit.***

Si le cumul des mandats permet aux élus d'améliorer leur rémunération, il les conduit aussi à se disperser. Pour ceux qui sont à la tête des collectivités locales, il les contraint souvent à confier l'exercice de certaines de leurs fonctions à leurs collaborateurs. Le renforcement des compétences de ces chefs d'exécutifs locaux devrait logiquement aller de pair avec la professionnalisation de leur fonction ; dans certaines démocraties européennes, cette tendance se traduit par l'obligation faite aux maires des grandes villes et aux présidents des autres collectivités d'exercer leur mandat à temps plein.

Il importe de poser à nouveau la question du cumul des mandats en France : aujourd'hui 80 % des parlementaires ont un mandat local - dont pour la moitié un mandat exécutif - et rares sont ceux qui peuvent exercer leur fonction à plein temps. Or les progrès de la décentralisation ont radicalement changé la nature même de la mission des exécutifs locaux : dotés de nouvelles compétences et des moyens de les mettre en œuvre, ils n'ont plus besoin d'aller négocier à Paris chacun de leurs projets.

Si le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat de simple élu local présente des avantages, notamment pour connaître les réalités locales, ce n'est plus le cas pour les fonctions exécutives locales (maire des grandes villes, président de conseil général ou président de région) qui réclament désormais une disponibilité totale. Il faut rappeler à cet égard que le cumul d'un mandat de député avec un autre mandat d'élu est financièrement découragé en Italie et en Espagne et que l'usage s'y oppose en Allemagne et au Royaume-Uni. En France, il existe un plafonnement du cumul des indemnités.

Dans son rapport sur la réforme de la Constitution à l'automne 2007, Edouard Balladur avait déjà proposé de ***proscrire tout cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales***. Reprenant cette proposition, le CESE estime tout aussi souhaitable d'***interdire tout cumul entre une fonction exécutive locale et une fonction de membre du gouvernement***.

1.2. Mais elle impacte aussi tous les acteurs économiques et sociaux

L'objectif premier de la décentralisation était de rapprocher les citoyens des lieux de décision, de mieux répondre à leurs besoins et de rendre plus facile l'exercice de la démocratie. Le projet du Comité Balladur vise à améliorer la vie des citoyens : plus de lisibilité, démarches facilitées, davantage de services par une rationalisation des dépenses ... mais il reste muet sur les assemblées consultatives qui permettent l'expression continue et collective des citoyens et contribuent à combler le fossé qui tend à s'élargir entre élus et l'opinion ; il n'évoque pas non plus l'articulation de ces structures consultatives avec les différentes formes de consultation publique.

➤ Adapter et renforcer le rôle des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR)

Le CESR est l'organisme le plus complet de conseil aux élus, c'est un lieu de débat, d'échange et de proposition de la société organisée civile en région, son évolution a suivi celle des régions, ses compétences ont été renforcées, ses membres ont été dotés d'un statut pour pouvoir exercer leurs fonctions. La réforme des collectivités territoriales aura nécessairement des conséquences pour les CESR.

Comme l'a suggéré leur association, l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux (ACESRF), ***cette réforme territoriale pourrait être l'occasion de renforcer le rôle des CESR en leur réservant un espace plus important de consultation :***

- en élargissant leur consultation par l'Etat,
- en donnant aux grandes collectivités infrarégionales la possibilité de les saisir sur des questions d'intérêt régional, et à l'inverse en attribuant aux CESR la compétence pour formuler des avis à ces grandes collectivités,
- en en faisant le lieu d'articulation en région des différentes formes de consultation publique.

Une telle évolution du rôle des CESR ne supposerait-elle pas une évolution concomitante de leur statut ? En tout état de cause, elle implique, comme pour les élus, que les conseillers économiques et sociaux régionaux disposent des moyens d'exercer pleinement ces compétences élargies, notamment que soit facilitée pour eux l'acquisition des compétences liées à cet exercice et que leur soit donné le temps de s'y consacrer.

➤ Donner aux conseils de développement les moyens de leur fonctionnement

La loi Voynet avait prévu l'installation de conseils de développement au niveau des agglomérations et des pays. Le CESE estime que ces instances ont fait leurs preuves. Si elles doivent demeurer des structures souples, voire à géométrie variable (contrairement au CESR, instance officielle et passage obligé avant toute décision des conseils régionaux), un certain nombre de principes communs mériteraient d'être mis en avant : une composition reposant majoritairement sur la société civile organisée ; des moyens d'accompagnement leur assurant une certaine autonomie ; une capacité d'interpellation des exécutifs locaux. Elles doivent se situer :

- **au niveau des métropoles et des agglomérations** : comme il l'avait suggéré en 2003, à l'occasion de son avis sur « métropoles et structuration du territoire », le CESE propose à nouveau d'adosser une instance « société civile » renforcée à l'organe délibératif dans les grandes métropoles,
- **au niveau des bassins de vie** : il s'agit de donner aux acteurs d'un territoire plus vaste que celui des communautés de communes, correspondant à un espace de projet, la possibilité de se réunir afin de se concerter et de se prononcer sur les projets et la stratégie du territoire ainsi que sur tout ce qui fait sa vie et son développement.

D'une façon générale et à un moment où la France est confrontée à une crise de la citoyenneté, le CESE estime que, si tout nouveau dispositif doit être plus lisible, toute réforme doit aussi donner aux citoyens **les moyens de s'exprimer et de développer leur implication dans la vie collective** (notamment au sein des conseils de quartiers dans les grandes agglomérations ou partout par le biais du referendum local). Car *in fine* ce sont eux qui sont concernés.

CONCLUSION

L'existence du « *millefeuille administratif* », reprochée de façon récurrente à notre architecture territoriale, n'est pas propre à notre pays. Mais derrière cette apparente similitude, la France présente des disparités fondamentales avec ses voisins : un nombre très important de petites communes, des métropoles insuffisamment compétitives et des régions insuffisamment puissantes face à leurs homologues européennes, un manque de cohérence de l'ensemble.

C'est pourquoi, tout en préférant privilégier dans l'immédiat des adaptations fondées sur le pragmatisme et la souplesse mais portant sur les points essentiels, le CESE n'exclut pas l'intervention de réformes plus profondes comme la suppression de l'un ou l'autre des échelons actuels.

Le Comité présidé par Edouard Balladur a exprimé une triple volonté : renforcer la région comme échelon moteur en matière de développement des territoires ; obliger toutes les communes à s'engager dans une intercommunalités et procéder à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ; doter les métropoles d'un statut afin de mieux reconnaître le fait urbain.

Le CESE approuve ces orientations à condition de donner à la région les moyens juridiques et financiers lui permettant d'exercer pleinement un rôle de stratege ; de veiller à rationaliser l'intercommunalité pour que les regroupements soient fondés sur la recherche de l'efficacité ; de mieux définir la notion de métropole de façon à distinguer celles qui ont vocation à devenir des pôles à fort rayonnement économique et culturel à l'échelle européenne et les métropoles régionales.

S'agissant des compétences, compte tenu des difficultés que présenterait un retour en arrière vers une stricte répartition par blocs, notre assemblée suggère plutôt un réaménagement basé sur une distinction entre compétences stratégiques et compétences de gestion, les premières devant revenir en priorité aux régions et aux intercommunalités.

Pour ce qui concerne l'articulation entre les différents niveaux de collectivités, elle appelle à revitaliser la notion de chef de file maître d'ouvrage, grand concept des lois de décentralisation, désormais inscrite dans la Constitution mais peu appliquée, et à recourir plus largement à la délégation de compétence pour adapter l'exercice de certaines missions aux réalités locales. Elle suggère aussi de renforcer les dispositifs de contractualisation qui, davantage que les obligations légales, lui paraissent de nature à faciliter la gestion des compétences partagées.

En revanche, le CESE n'est pas certain que la mise en place de conseillers territoriaux uniques pour le département et la région apportera une réelle amélioration à la fois en termes de lisibilité pour les citoyens et d'efficacité pour les élus et leur action. Si elle devait se concrétiser, il souhaite que cette mise en

place, et en particulier le mode de scrutin qui sera retenu pour l'élection des conseillers territoriaux, soit conçue de telle manière qu'elle permette à la région de jouer réellement son rôle de stratège.

Surtout, notre assemblée considère que toute réforme des collectivités territoriales ne trouvera sa pleine efficacité que si elle s'inscrit dans un processus plus large de rénovation qui doit toucher l'ensemble du paysage institutionnel de notre pays :

- Cela passe d'abord par une véritable réforme des finances et de la fiscalité locales, fondée sur un juste équilibre entre les contribuables - ménages et entreprises - ainsi que par l'instauration de systèmes de péréquation plus efficaces, de telle sorte que chaque collectivité dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses compétences.

- Cela passe ensuite par la réaffirmation du rôle de l'Etat, garant de la solidarité nationale, et par une articulation de la réforme territoriale avec la RGPP : il s'agit à la fois d'améliorer la cohérence des politiques, nationale et locales, et d'en accroître la lisibilité pour ceux qui les mettent en œuvre, élus et agents publics.

- Cela passe aussi par une amélioration du statut des élus locaux et par une nouvelle limitation du cumul des mandats pour les exécutifs territoriaux afin qu'ils puissent se consacrer pleinement à leurs fonctions.

- Cela passe enfin par un renforcement du rôle de la société civile organisée, conseils économiques et sociaux régionaux et conseils de développement, et par un renforcement des moyens d'expression des citoyens.

Le CESE ne s'est pas prononcé sur la cas de la Corse, région dotée d'un statut particulier dont la dernière tentative de réforme a été rejetée par référendum en 2003, ni sur celui de l'Ile-de-France, région qui mériterait une réflexion approfondie en raison des enjeux politiques et démocratiques qui sont liés à sa réforme institutionnelle, ni encore sur la situation des régions d'Outre-mer pour lesquelles des Etats généraux ont été organisés mais viennent juste de s'achever. Les suggestions générales qu'il a formulées pour l'ensemble des autres collectivités peuvent toutefois ouvrir des pistes pour inspirer le traitement de ces cas particuliers.

Le temps est venu d'agir pour rendre plus lisible le fonctionnement de nos collectivités territoriales et plus efficace leur action. Notre assemblée est convaincue que cette rationalisation institutionnelle, si elle s'intègre dans le processus de rénovation d'ensemble qu'elle préconise, permettra de favoriser un développement plus équilibré des territoires, donc d'améliorer la vie quotidienne de leurs habitants, puisqu'avant tout - il ne faut pas le perdre de vue - c'est pour eux que la réforme doit être réalisée.

DOCUMENTS ANNEXES

Tableau 1 : Répartition actuelle des compétences entre les collectivités locales et l'État

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

¹⁶ Plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, permis de construire, zones d'aménagement concerté¹⁷ Projet d'intérêt général, opérations d'intérêt national, directives territoriales d'aménagement¹⁸ Plan local de l'habitat

Source : Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales

Tableau 2 : La structure de la fiscalité locale en 2006

Nature des impôts	<i>en milliards d'euros</i>			
	Communes,* groupements, (y.c. syndicats)	Départements	Régions	Total
Produits votés des 4 taxes	37,73	18,13	4,36	60,22
Taxe d'habitation	9,44	4,53	-	13,97
Taxe sur le foncier bâti	11,65	5,50	1,59	18,74
Taxe sur le foncier non bâti	0,75	0,05	0,01	0,81
Taxe professionnelle (yc FDPTP)	15,89	8,05	2,76	26,70
Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)	14,91	14,51	3,97	33,39
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,60	-	-	4,60
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,10	7,39	-	9,49
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIIPP)	-	5,04	1,02	6,06
Versement destiné aux transports en commun	5,28	-	-	5,28
Taxe sur les cartes grises	-	-	1,83	1,83
Taxe sur l'électricité	0,94	0,50	-	1,44
Impôts et taxes d'outre mer	0,72	0,15	0,48	1,35
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	1,15	-	1,15
Contribution au développement de l'apprentissage	-	-	0,37	0,37
Taxes de séjour	0,16	0,005	0,03	0,19
Taxe sur les pylônes électriques	0,17	-	-	0,17
Taxes sur les remontées mécaniques	0,03	0,01	-	0,04
Redevance des mines	0,01	0,01	-	0,02
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,005	0,005
Autres	0,91	0,25	0,23	1,15
Total taxes (hors taxes liées à l'urbanisme)	52,64	32,64	8,33	93,61

Sources : DGI, DGCP et comptes administratifs des départements et des régions

(* Y compris syndicats intercommunaux à contributions financières)

Tableau 3 : Les dépenses des collectivités locales et de leurs groupements en 2005

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

Tableau 4 : Répartition des groupements par taille démographique

au 01/01/2008

Groupements comportant :	CA	CU		CC		SAN	Total EPCI à FP	
		avec TPU	sans TPU	avec TPU	sans TPU		dont TPU	
moins de 700 habitants	0	0	0	0	15	0	15	0
de 700 à 999	0	0	0	4	20	0	24	4
de 1 000 à 1 999	0	0	0	17	113	0	130	17
de 2 000 à 4 999	0	0	0	145	418	0	563	145
de 5 000 à 9 999	0	0	0	316	442	0	758	316
de 10 000 à 19 999	0	0	0	332	247	1	580	333
de 20 000 à 49 999	1	0	0	209	86	1	297	211
de 50 000 à 99 999	93	2	2	13	12	2	124	110
de 100 000 à 299 999	67	3	1	1	3	1	76	72
plus de 300 000 habitants	10	6	0	0	0	0	16	16
Total	171	11	3	1 037	1 356	5	2 583	1 224
Pop. regroupée* en millions d'hab.	21,4	5,9	0,3	14,8	11,8	0,3	54,6	42,4
Nombre de communes regroupées	3 003	327	33	12 077	17 267	29	33 636	16 336

Source : DGCL

Tableau 5 : Répartition des groupements par nombre de communes regroupées

au 01/01/2008

Groupements comportant :	CA	CU		CC		SAN	Total EPCI à FP	
		avec TPU	sans TPU	avec TPU	sans TPU		dont TPU	
2 communes	6	0	0	6	16	0	28	12
entre 3 et 5	20	0	1	126	172	2	321	148
entre 6 et 10	30	1	1	374	473	3	882	408
entre 11 et 20	59	4	1	406	527	0	997	489
plus de 20 communes	56	6	0	125	168	0	355	187
Total	171	11	3	1 037	1 356	5	2 583	1 224
Pop. regroupée* en millions d'hab.	21,4	5,9	0,3	14,8	11,8	0,3	54,6	42,4
Nombre de communes regroupées	3 003	327	33	12 977	17 267	29	33 636	16 336

Source : DGCL

Tableau 6 : Répartition des groupements par mode de financement

au 01/01/2008

Mode de financement :	CA	CU	CC	SAN	Total EPCI à FP
Fiscalité directe locale					
4 taxes ⁽¹⁾		3	1 356		1 359
TPU ⁽¹⁾	171	11	1 037	5	1 224
Total	171	14	2 393	5	2 583
Pop. regroupée* en millions d'hab.	21,4	0,3	20,6	0,3	54,6
Nombre de communes regroupées	3 003	360	30 244	29	33 636

Source : DGCL

⁽¹⁾ 4 taxes : 4 taxes additionnelles y compris taxe professionnelle de zone. - TPU : taxe professionnelle unique

FP : fiscalité propre

CA : communauté d'agglomération, CU : communauté urbaine CC : communauté de communes SAN: syndicat d'agglomération nouvelle

* Population prenant en compte les recensements complémentaires le cas échéant.

Tableau 7 : Répartition par taille démographique des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre

au 01/01/2008

	CA	CU	CC	SAN	Total (1)	Total France entière (2)	Poids dans l'ensemble (1)/(2)
Nombre de communes de :							
moins de 700 habitants	671	24	21 548	1	22 244	24 387	91,2%
de 700 à 999	280	10	2 548	1	2 839	3 047	93,2%
de 1 000 à 1 999	596	48	3 407	1	4 052	4 346	93,2%
de 2 000 à 4 999	652	85	1 987	6	2 730	2 924	93,4%
de 5 000 à 9 999	362	80	498	9	949	1 030	92,1%
de 10 000 à 19 999	202	53	200	5	460	507	90,7%
de 20 000 à 49 999	165	43	50	6	264	322	82,0%
de 50 000 à 99 999	49	7	6	0	62	83	74,7%
de 100 000 à 299 999	24	8	0	0	32	32	100,0%
plus de 300 000 habitants	2	2	0	0	4	5	80,0%
Total	3 003	360	30 244	29	33 636	36 683	91,7%

* Population prenant en compte les recensements complémentaires le cas échéant. Source : DGCL.

Tableau 8 : Répartition par type de zonage des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre

L'INSEE a élaboré, en métropole seulement, un type de zonage fondé, non seulement sur la continuité du bâti, mais encore sur les flux de déplacement domicile-travail. Il permet de distinguer les pôles urbains, les communes péri-urbaines et l'espace à dominante rurale.

Le tableau ci-dessous répartit les communes appartenant à un groupement à fiscalité propre selon cette typologie.

au 01/01/2008

Nombre de communes appartenant à :	CA	CU	CC	SAN	Total (1)	Total métropole (2)	Poids dans l'ensemble (1)/(2)
pôle urbain	1 327	275	1 248	19	2 869	3 102	92,5%
péri-urbain	1 471	83	12 281	9	13 844	14 935	92,7%
espace à dominante rurale	170	2	18 663	1	18 836	18 532	90,8%
Total	2 968	360	30 192	29	33 549	36 569	91,7%

Source : DGCL.

Schéma 1 : Réforme de l'organisation régionale : organisation cible

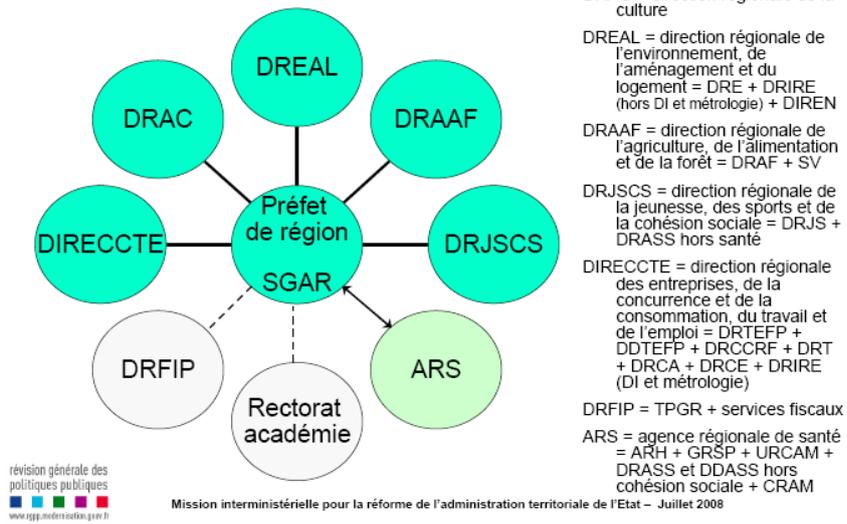


Schéma 2 : Schéma de l'organisation départementale à deux directions

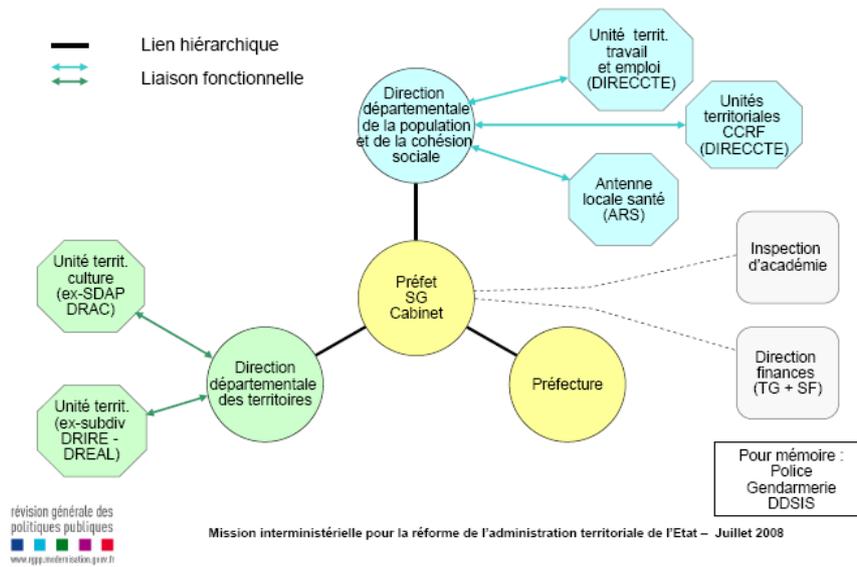


Schéma 3 : Schéma de l'organisation départementale à trois directions

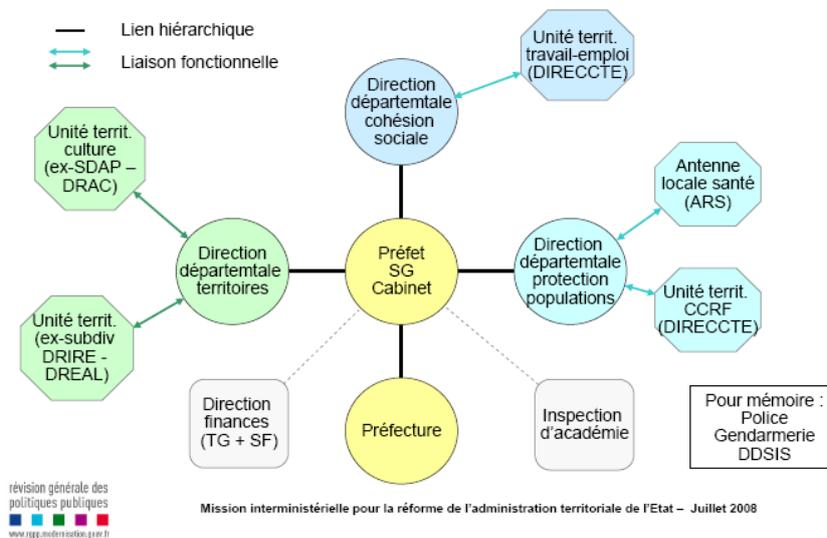


Tableau 9 : Étude comparative sur 12 pays membres (janvier 2009)

1. Données générales							
Pays	Nombre d'échelons	Echelon régional	Echelon intermédiaire	Echelon local	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
Allemagne <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	16 <i>Länder</i>	323 arrondissements (<i>Landkreise</i>) ¹	12 500 communes (<i>Gemeinden</i>)	12 839	82 438	0,16
	2006 – Clarification des compétences entre le <i>Bund</i> (Etat central) et les <i>Länder</i> : compétences accrues de ces derniers en échange d'un moindre pouvoir de blocage des lois au <i>Bundesrat</i> (Sénat).						
Autriche <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	2	9 <i>Länder</i>	[99 autorités administratives de districts (<i>Politischen Bezirken</i>)] ¹	2 400 communes (<i>Gemeinden</i>)	2 409	8 316	0,29
	2003 et 2005 – Echecs des tentatives de réforme du système fédérale malgré la formation d'une Convention constitutionnelle en 2005.						
Belgique <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	4	3 régions et 3 communautés	10 provinces	600 communes	616	10 511	0,06
	2001 – Dernière réforme constitutionnelle, la 5 ^e depuis 1970 achevant le processus de fédéralisation de la Belgique.						
Danemark <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	2	5 régions (<i>Regioner</i>)	-	99 communes (<i>Kommuner</i>)	104	5 427	0,02
	2004 – Suppression des 13 comtés historiques pour créer 5 régions aux compétences plus spécifiques.						
Espagne <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	17 communautés autonomes (<i>Comunidades autonomas</i>) et 2 villes autonomes ²	50 provinces (<i>Provincias</i>)	8 100 communes (<i>Municipios</i>)	8 169	43 758	0,19
	2006 – Début de l'adoption des statuts d'autonomie des différentes communautés (d'abord la Catalogne, puis Valence, etc.).						
Finlande <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	6 provinces (<i>Lääni</i>) et 1 province autonome ³	20 régions (<i>Maakunnat</i> <i>liitto</i>)	446 communes (<i>Kunta</i>)	473	5 256	0,09
	2005 – Expérimentation d'une régionalisation plus poussée (avec de nouvelles compétences en matière de services publics) dans la région de <i>Kunta</i> pour 7 ans.						
France <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	22 régions en métropole et 4 régions outre-mer ⁴	96 départements en métropole et 4 départements outre-mer ⁵	36 779 communes	36 805	62 999	0,60
	2003 et 2004 – Réforme constitutionnelle consacrant l'autonomie financière des collectivités, suivie d'une loi organique prévoyant le transfert de compétences supplémentaires aux collectivités, notamment les régions.						
Italie <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	15 régions à statut ordinaire et 5 régions à statut particulier (<i>Region</i>)	103 provinces (<i>Provincia</i>)	8 100 communes (<i>Comuni</i>)	8 223	58 752	0,14
	2005 et 2006 – Réforme constitutionnelle du Sénat pour une meilleure représentation des régions, suivie en 2006 de l'échec du référendum donnant plus de compétences aux régions.						

¹ Non comptabilisées comme collectivités puisque considérées comme des satellites des *Länder*.² Ceuta et Melilla.³ Les îles Åland.⁴ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.⁵ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.

Pays	Nombre d'échelons	Echelon régional	Echelon intermédiaire	Echelon local	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
Pologne	3	16 provinces administratives (Voivodies)	373 districts (Powiaty)	2500 communes (Gminy)	3 289	38 157	0,09
Demière réforme de l'organisation territoriale	1999 – Entrée en vigueur de la réforme instituant une organisation territoriale à 3 niveaux.						
Portugal	3	5 régions administratives (Comis-soes de coord-e-na-cao regional) et 2 régions autonomes ¹	18 districts (Concelhos)	308 communes (Municípios) et 4252 paroisses (Freguesias)	4 585	10 570	0,43
Demière réforme de l'organisation territoriale	1998 – Rejet par référendum du projet de fusion des districts pour la constitution d'un nombre inférieur de régions.						
Roumanie	2	[8 régions de développement (Regiuni)] ²	42 départements (Județ)	2688 communes, 179 villes et 84 agglomérations	2 993	21 610	0,14
Demière réforme de l'organisation territoriale	2003 – Révision constitutionnelle introduisant dans la Constitution le concept de subsidiarité et confortant celui d'autonomie locale.						
Royaume-Uni Angleterre³	4	8 Government Office Regions ⁴ et la Greater London Authority, comprenant 32 circonscriptions (boroughs)	40 comtés (Counties) et 245 districts (Districts) ⁵ , et 46 unitary authorities pour les zones denses ⁶	10400 paroisses (Parishes) ⁷	10 772	50 100	0,22
Demière réforme de l'organisation territoriale	2000 – Le Local Government Act donne aux collectivités locales anglaises et galloises (Comtés, Districts et Autorités uniques) le pouvoir de conduire désormais toutes actions d'intérêt local. Le livre blanc <i>Strong and Prosperous Communities</i> de 2006 annonce de probables réformes attendues pour 2009.						

Sources : Eurostat, OCDE et Conseil des Communes et Régions d'Europe

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Répartition actuelle des compétences entre collectivités locales et l'État.....	43
Tableau 2 :	La structure de la fiscalité locale en 2006.....	44
Tableau 3 :	Les dépenses des collectivités locales et de leurs groupements en 2005.....	45
Tableau 4 :	Répartition des groupements par taille démographique.....	45
Tableau 5 :	Répartition des groupements par nombre de communes regroupées.....	46
Tableau 6 :	Répartition des groupements par mode de financement.....	46
Tableau 7 :	Répartition par taille démographique des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre.....	47
Tableau 8 :	Répartition par type de zonage des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre.....	47
Tableau 9 :	Étude comparative sur 12 pays membres (janvier 2009).....	50
Schéma 1 :	Réforme de l'organisation régionale : organisation cible.....	48
Schéma 2 :	Schéma de l'organisation départementale à deux directions ...	48
Schéma 3 :	Schéma de l'organisation départementale à trois directions....	49

TABLE DES SIGLES

ACESRF	: Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux
AMF	: Association des maires de France
ARF	: Assemblée des régions de France
CESR	: Conseil économique et social régional
CPER	: Contrat de projets État-région
DGAFP	: Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGF	: Dotation globale de fonctionnement
EPCI	: Établissement public de coopération intercommunale
IRPP	: Impôt sur le revenu des personnes physiques
RGPP	: Révision générale des politiques publiques
SDIS	: Service départemental d'incendie et de secours
SIVOM	: Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	: Syndicat intercommunal à vocation unique
SRADT	: Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
TH	: Taxe d'habitation
TP	: Taxe professionnelle