

Documents de travail

Questions à éclaircir

La clause générale de compétence

La répartition des compétences entre collectivités locales

Le financement des collectivités.

Autonomie financière et responsabilité

Communes et intercommunalité

Départements et régions

L'Ile-de-France et le Grand Paris – Etat des lieux

Ile-de-France et Grand Paris, évolutions envisageables

L'organisation des collectivités locales en Corse

Départements et régions d'outre-mer

L'administration territoriale de l'Etat

QUESTIONS A ECLAIRCIR

1. Structures et régime électoral de droit commun

- Faut-il, pour favoriser une meilleure efficacité de l'action des collectivités locales et une plus grande responsabilité de leurs élus, privilégier un nouveau couple intercommunalité/région par rapport au couple traditionnel commune/département ?

a. Communes et intercommunalités

- Faut-il faire émerger 25 « métropoles » au lieu des 14 communautés urbaines actuelles et, le cas échéant, laisser ouverte la possibilité pour d'autres agglomérations de rejoindre ce statut ?

Ces 25 « métropoles » seraient-elles :

- des communautés urbaines au sens de la loi de 1966 (établissements publics) ?
- ou des communes (collectivités territoriales) ?
- ou encore des collectivités à statut particulier de l'art. 72 de la Constitution ?

Certaines de ces « métropoles » devraient-elles, dans leur territoire, se substituer au département et dans quelles conditions (délégation de compétences, fusion) ? Comment seraient alors administrées les zones périphériques du département par rapport à ces « métropoles » ?

- Faut-il achever la carte de l'intercommunalité ?

Dans l'affirmative, comment faire en sorte que toutes les communes fassent partie d'une intercommunalité (date butoir, réduction des dotations) ? Comment redessiner le périmètre de certaines intercommunalités (« défensives ») ?

Faut-il, en dehors des « métropoles », simplifier l'intercommunalité en unifiant le statut des communautés d'agglomération (zones urbaines) et des communautés de communes (zones rurales) ?

Toujours en dehors des « métropoles », les intercommunalités doivent-elles demeurer des établissements publics ou doivent-elles accéder au statut de collectivité territoriale ?

- Faut-il maintenir les pays ?

Dans la négative, faut-il éviter la constitution de nouveaux pays ou supprimer aussi les anciens ?

- Les membres de l'assemblée délibérante des intercommunalités devraient-ils être élus au suffrage universel direct, en tout cas dans les « métropoles » ?

Cette élection pourrait-elle être imbriquée avec l'élection des conseils municipaux ?

- Dans l'affirmative, faudrait-il que tous les conseillers municipaux siègent dans les assemblées délibérantes des intercommunalités ? Sinon, comment déterminer, dans les listes électorales des conseils municipaux, ceux des candidats appelés à siéger dans les assemblées délibérantes des intercommunalités (« fléchage » de type PLM avec un risque d'assemblées pléthoriques) ?

Faudrait-il étendre un tel régime aux intercommunalités autres que les « métropoles » si les communes membres restent des collectivités locales ?

Comment prendre en compte le mandat de membre de l'assemblée délibérante d'une intercommunalité dans les règles de cumul ?

Quelles sont les contraintes constitutionnelles ?

- Dès lors que la commune doit être maintenue comme niveau d'administration, quel serait, indépendamment de la question des compétences (cf. infra), le statut des communes membres, selon le cas, des « métropoles » ou des intercommunalités :
 - resteraient-elles des collectivités territoriales à part entière ?
 - deviendraient-elles des composantes des intercommunalités dont elles sont membres, tout en

conservant la personnalité morale (comme les sections de communes) ?
- deviendraient-elles des composantes des intercommunalités dont elles sont membres, sans la personnalité morale (comme les arrondissements de Paris) ?

Lesquels de ces statuts sont compatibles avec la rédaction actuelle de l'art. 72 de la Constitution ?

- Faut-il que l'imbrication des assemblées délibérantes s'accompagne, en vue d'une réduction des coûts, d'une unification :
des administrations (comme à Strasbourg) ?
et des budgets ?
- Faut-il réduire le volume des exécutifs des intercommunalités ?

b. Départements et régions

- Faut-il réduire le nombre des régions à 15, sans rechercher l'uniformité de leur taille, et quel pourrait être le périmètre de ces nouvelles régions ?

Quels instruments nouveaux pourrait-on se donner pour parvenir à cet objectif déjà ancien et jamais atteint jusque-là ?

Plus généralement, faut-il encourager les fusions volontaires entre collectivités locales de même niveau, le cas échéant par référendum local ?

- Les élections des assemblées délibérantes des départements et des régions devraient-elles être imbriquées, le cas échéant, à partir de circonscriptions électorales redéfinies au sein du département ?
- Dans l'affirmative, faudrait-il :
 - un scrutin de liste départemental proportionnel avec correctif majoritaire et renoncer ainsi à toute territorialisation de l'élection des conseillers généraux ?
 - un scrutin uninominal à deux tours dans des cantons redessinés (agrandis et équitablement répartis par rapport à la population) ?
 - un scrutin de listes par arrondissements/pays ?
 - un scrutin mixte distinguant les zones urbaines des zones rurales ?

Faudrait-il que tous les conseillers généraux siègent dans les assemblées délibérantes des régions ? Sinon, comment, dans ces différentes hypothèses, déterminer ceux des conseillers généraux également appelés à siéger dans les conseils régionaux (« fléchage » de type PLM) ?

Quelles seraient les contraintes constitutionnelles ?

- Dès lors que le département doit être maintenu comme niveau d'administration, quel serait, indépendamment de la question des compétences (cf. infra), le statut départements vis-à-vis des régions :
 - resteraient-ils des collectivités territoriales à part entière ?
 - deviendraient-ils des composantes des régions, tout en conservant la personnalité morale ?
 - deviendraient-ils des composantes des régions, sans la personnalité morale ?

Lesquels de ces statuts sont compatibles avec la rédaction actuelle de l'art. 72 de la Constitution ?

- Faut-il que l'imbrication des assemblées délibérantes s'accompagne, en vue d'une réduction des coûts, d'une unification :
des administrations ?
et des budgets ?
- Faut-il réduire le volume des exécutifs des intercommunalités ?

*

2. Compétences de droit commun

a. Communes et intercommunalités

- Est-il possible de parvenir à une clarification des compétences entre les communes et leurs groupements, en utilisant le cas échéant la notion de compétence exclusive ?

Etant entendu que les communes doivent conserver des compétences de proximité, quelle compétence attribuer à chaque niveau d'administration et selon quelles modalités (attribution par la loi, distinction des compétences obligatoires et des compétences optionnelles) ?

Par dérogation à une nouvelle répartition des compétences entre niveaux de collectivités locales, les « métropoles » doivent-elles, sur leur territoire, exercer les compétences du département ?

- Est-il souhaitable de limiter le nombre de niveaux de collectivités locales bénéficiant de la clause de compétence générale ?

Dans l'affirmative, la clause de compétence générale devrait-elle être reconnue exclusivement aux intercommunalités (dans ce cas, elles pourraient, pour financer certaines de leurs actions présentant un intérêt local, faire appel soit aux départements soit aux régions, en fonction des compétences spécialisées qui leur auraient été attribuées) ?

Peut-on concevoir une collectivité locale qui n'exercerait que des compétences exclusives, définies par la loi ?

- Comment pourrait-on rendre plus effectif le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales pour mieux s'assurer du partage des compétences ?

b. Départements et régions

- Est-il possible de parvenir à une clarification des compétences entre les départements et les régions, en utilisant le cas échéant la notion de compétence exclusive ?

Etant entendu que les départements doivent conserver des compétences de proximité, quelle compétence attribuer à chaque niveau d'administration et selon quelles modalités (attribution par la loi, distinction des compétences obligatoires et des compétences optionnelles) ?

- Est-il souhaitable de limiter le nombre de niveaux de collectivités locales bénéficiant de la clause de compétence générale ?

Dans l'affirmative, la clause de compétence générale doit-elle être reconnue exclusivement aux intercommunalités (dans ce cas, elles pourraient, pour financer certaines de leurs actions présentant un intérêt local, faire appel soit aux départements soit aux régions, en fonction des compétences spécialisées qui leur auraient été attribuées) ?

Peut-on concevoir une collectivité locale qui n'exercerait que des compétences exclusives, définies par la loi ?

- Comment pourrait-on rendre plus effectif le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales pour mieux s'assurer du partage des compétences ?

c. Etat

- Y a-t-il de nouvelles compétences de l'Etat à transférer aux collectivités locales (par exemple, l'ensemble de la formation professionnelle aux régions) ?
- Selon quelles modalités l'Etat doit-il intervenir dans les domaines de compétences qui ont été transférées aux collectivités locales ? Doit-il en particulier conserver un pouvoir normatif dans les domaines de compétences transférés ?
- L'Etat doit-il s'autoriser à solliciter, en dehors des contrats de projet Etat-région (CPER), des financements des collectivités locales ?

3. Moyens financiers et humains

- Doit-on limiter les financements croisés entre collectivités locales, dans l'hypothèse où la plupart des compétences des collectivités locales resteraient partagées ?

Dans l'affirmative, faudrait-il limiter à deux le nombre de collectivités locales pouvant participer au financement du même projet ? Comment contrôler le dispositif ? Comment éviter que le principe se révèle finalement inflationniste (mise aux « enchères » d'un projet auprès de plusieurs collectivités) ?

- Afin de mieux adapter la fiscalité locale à la réalité économique et sociale, faut-il de nouveau préconiser la révision des bases locatives cadastrales ? Faut-il recommander de tenir compte de la valeur vénale des biens ? Quelle serait, en tout état de cause, la méthode la plus appropriée pour éviter la répétition des échecs passés ?

Peut-on envisager une fiscalité locale sans imposition des entreprises ?

Sinon, quelle devrait être la base de l'imposition des entreprises compte tenu de la dernière réforme de la taxe professionnelle ?

Est-il envisageable de préconiser, au profit des collectivités locales, des taux additionnels aux impôts d'Etat ou un partage de ces impositions ?

- Faut-il limiter le nombre des impositions prélevées par niveau de collectivités locales ?

Chaque niveau de collectivités locales doit-il bénéficier d'impositions pesant sur les ménages et sur les entreprises ?

Chaque imposition, qu'elle pèse sur les ménages ou sur les entreprises, doit-elle être attribuée à un seul niveau de collectivités locales ?

Peut-on, sans porter atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales, limiter aux régions et aux intercommunalités la capacité de lever l'impôt, charge à elles ensuite d'en redistribuer un part aux départements et aux communes ? Faut-il alors prévoir un mécanisme de codécision au profit des départements ?

- Comment adapter les ressources fiscales des collectivités locales aux transferts de charges induits par la nouvelle répartition de leurs compétences, tout en respectant la contrainte de leur autonomie financière ?
- Faut-il réformer les mécanismes actuels de péréquation, au risque de porter atteinte à des situations acquises ?

Doit-on renforcer la péréquation entre collectivités locales en privilégiant les échelons régionaux et intercommunaux ?

- Faut-il réformer les mécanismes actuels de péréquation, au risque de porter atteinte à des situations acquises ?
- Faut-il, peut-on encadrer l'évolution globale des dépenses des collectivités locales ? selon quels mécanismes ?
- Quelles recommandations formuler concernant la fonction publique territoriale ?
- Comment mesurer la performance des collectivités locales ?

4. Diversité

a. L'Ile-de-France

- Le périmètre de la région Ile-de-France est-il adapté ? Faut-il, au contraire, le réduire ou l'étendre ?

Faut-il maintenir un statut spécifique à l'Ile-de-France en créant un Grand Paris dont les limites s'étendraient aux actuels départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, sous réserve d'ajustements ?

Quelles devraient être les compétences propres du Grand Paris :

- départementales ?
- départementales et intercommunales ?
- départementales, intercommunales et régionales ?

La date des élections municipales en Ile-de-France serait-elle la même que dans le reste de la France ?

Faut-il imbriquer, en dehors du Grand Paris, l'élection des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des intercommunalités ?

Faut-il imbriquer l'élection des assemblées délibérantes des départements de la Grande couronne et du Grand Paris avec l'élection du conseil régional d'Ile-de-France ?

Quelles circonscriptions retenir pour l'élection de l'assemblée délibérante du Grand Paris afin que celle-ci soit de taille raisonnable :

- les communes (risque d'assemblée pléthorique) ?
- des cantons redessinés ?
- les 4 départements actuels ?

- Quelles devraient être les compétences propres de la région Ile-de-France ?

Est-il concevable que les compétences de la région Ile-de-France varient selon qu'elles s'exercent sur le territoire du Grand Paris ou dans les départements des Yvelines, du Val-d'Oise, de la Seine-et-Marne et de l'Essonne ?

- Comment améliorer la carte de l'intercommunalité dans le reste de l'Ile-de-France ?
- Quelles sont les conséquences en matière de fiscalité ?
- Comment doit se traduire le rôle particulier de l'Etat dans la région Ile-de-France, notamment sur le plan institutionnel ?

La préfecture de police doit-elle étendre sa compétence au Grand Paris (circulation, sécurité publique, secours) et, inversement, doit-elle transférer certaines de ses attributions Grand Paris (police administrative) ?

b. L'outre-mer

- Faut-il fusionner les départements et les régions d'outre-mer dans une même collectivité locale

Peut-on traiter différemment les différents départements et régions d'outre-mer, concernant notamment les modes de scrutin ?

c. La Corse

- Faut-il fusionner les deux départements et la collectivité territoriale de Corse dans une même collectivité locale

Faut-il, en Corse, un scrutin de liste proportionnel avec correctif majoritaire, un scrutin uninominal à deux tours dans des cantons redessinés, ou un scrutin mixte distinguant les zones urbaines des zones rurales ?

LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCE

AVERTISSEMENT : Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.

1. La clause générale de compétence : un concept, beaucoup de malentendus

- Ce qu'il est convenu d'appeler la clause de compétence générale des collectivités territoriales est **exprimé en des termes très voisins, mais non strictement identiques, pour les communes, les départements et les régions** :

- pour les **communes**, l'article L. 2121-29 du CGCT énonce : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune./ (...) Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* » ;

- pour les **départements**, l'article L. 3211-1 du même code dispose : « *Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département./ Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi (...)* » ;

- pour les **régions** enfin, l'article L. 4221-1 prévoit : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région./ Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes./ Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions.* »

- Dans les trois cas, **les dispositions en cause sont aussi anciennes que les collectivités qu'elles concernent** (voir respectivement l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux, l'article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et l'article 59 de la loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions).
- La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a introduit une **disposition transversale**, aujourd'hui reprise à l'article L. 1111-2, premier alinéa du CGCT, selon laquelle « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». La question a pu se poser, en doctrine, de savoir si cette formulation ambiguë, s'ajoutant à la notion nouvelle de blocs de compétences, avait entendu remettre en cause la clause générale des assemblées délibérantes des collectivités locales. Tel n'est cependant pas le cas .
- Dans l'état actuel du droit positif, donc, **toute collectivité locale peut, sans excéder ses compétences – mais sous les réserves énoncées ci-après – agir dans tout domaine présentant un intérêt local (communal, départemental ou régional selon les cas), alors même qu'aucun texte particulier ne serait venu lui reconnaître de vocation à traiter la matière.**
- La notion d'intérêt traduit une **approche finaliste** qui permet de dépasser ou d'élargir les compétences strictement attribuées par les lois en vigueur ; elle est **susceptible de justifier les décisions de création d'un service public local, l'octroi de subventions ou d'aides matérielles, la réalisation de travaux...** Ont par exemple été admis, en jurisprudence, comme répondant à un intérêt public local, l'octroi de prestations de subsistance accordées à des rapatriés ou l'instauration d'une bourse municipale en faveur d'étudiants étrangers venant préparer un doctorat dans une université située sur le territoire de la commune .
- **L'importance pratique de cette clause de compétence générale doit cependant être relativisée.** Quatre éléments concourent à en réduire la portée :

* L'article L. 1111-4, troisième alinéa du CGCT pose le principe suivant lequel « **les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi (...)** ». Mais cette disposition, issue à l'origine de l'article 3 la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, est difficile à contrôler.

* Pour souple qu'elle soit, **la notion d'intérêt local, qui s'apprécie en fonction des besoins de la population résidant dans le cadre territorial considéré, n'est pas extensible à l'infini.** Indépendamment même des cas extrêmes ou anecdotiques que constituaient le financement par un département de la restauration du village d'un autre département ou la diffusion d'une brochure appelant à voter non au référendum sur le traité de

Maastricht , le juge administratif a régulièrement été appelé à fixer des limites .

* Comme il est normal, **des décisions ne peuvent, au moins en théorie, être prises sur ce fondement que dans le respect du principe de légalité : la compétence générale ne permet pas de s'affranchir de règles de fond**, telles que :

- le droit communautaire de la concurrence ou dispositions législatives particulières en matière d'aide aux entreprises ;
- la liberté du commerce et de l'industrie en matière de création de services publics ;
- le principe de neutralité, qui interdit par exemple aux collectivités de s'immiscer dans un conflit collectif du travail par le soutien financier à l'une des parties .

Bien souvent ces règles de fond suffiraient à faire obstacle à l'intervention d'une collectivité dans tel ou tel domaine. Reste à trouver des collectivités pour l'entendre, ou à défaut des préfets ou des contribuables pour le faire entendre. Tel est le cas très majoritaire.

* Enfin, la clause de compétence générale n'habilite le conseil municipal à statuer sur les questions d'intérêt public communal que **sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques** et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire (voir notamment CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, au Recueil, AJDA 2002 p. 42, note Y. Jegouzo) . Autrement dit, **la compétence – même générale – d'une collectivité territoriale s'arrête là où commence la compétence exclusive d'une autre collectivité publique** (Etat, autre collectivité, établissement public) . Il convient donc de se demander au cas par cas si le législateur, lorsqu'il a procédé à une attribution de compétence, a entendu exclure l'intervention d'un autre niveau de collectivité ou pas ; il est vrai que, bien souvent, la réponse est négative, faute de choix suffisamment clairs (cf. fiche *ad hoc*).

- Au total :

- il est sans doute **impossible d'évaluer financièrement l'ampleur des dépenses exposées par les collectivités locales au titre de leur clause de compétence générale** : le niveau d'agrégation des données budgétaires est d'autant plus incompatible avec un tel exercice que la mise en jeu de la clause générale se fait souvent par connexité avec une compétence d'attribution. L'examen des financements croisés donnerait sans doute une vision très exagérée du phénomène ;

- pour les communes, il est probable que, conformément à une tradition historique, la clause générale s'applique pour l'essentiel **en matière sociale** (personnes âgées – foyers, restaurants... –, enfance, jeunesse – centres aérés, maisons de quartiers...) ; pour les départements et les régions, la part des **équipements publics** est sans doute plus importante.

2. Le niveau de protection de la clause générale dans la hiérarchie des normes fait débat

- **Pour certains, la clause de compétence générale des collectivités locales ne résulte pas seulement des dispositions législatives précitées ; elle serait protégée au niveau constitutionnel**, le raisonnement pouvant intervenir à trois niveaux :

- on peut d'abord considérer que la clause de compétence générale est **consubstantielle à la notion de collectivité territoriale** au sens de l'article 72 de la Constitution. C'est elle, en effet, qui différencie les collectivités des établissements publics (y compris de coopération intercommunale), gouvernés quant à eux par le principe de spécialité ; il est d'ailleurs significatif que la clause générale n'ait été appliquée à la région que du jour où celle-ci, d'abord créée comme établissement public, est devenue une collectivité territoriale ;

- on peut encore estimer que, sans découler directement de la notion même de collectivité territoriale, la clause de compétence générale est **l'une des composantes de la libre administration des collectivités locales** garantie par les articles 34 et 72 de la Constitution . On relèvera à cet égard que le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte de l'article 72 que, pour s'administrer librement, une collectivité doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu « *doté d'attributions effectives* » et que, pour le Conseil d'Etat, le fait pour une commune d'être privée illégalement d'une partie de ses compétences est une atteinte à sa libre administration. Ainsi que l'a souligné le professeur Verpeaux , les principes de libre administration,

d'autonomie, de clause générale et de compétences propres tendent parfois à se confondre ;

- enfin, l'inscription récente, au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, du principe, parfois qualifié de subsidiarité, selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » tend à renforcer cette vision : chaque collectivité a **vocation** à gérer ses affaires, ce qui conforte plutôt, comme le souligne par exemple Michel Verpeaux, la compétence générale.

- **Les avis sont cependant partagés**, une partie de la doctrine s'exprimant apparemment en sens contraire . L'honnêteté oblige à dire que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet pas de trancher ce point avec certitude.
- Un **raisonnement intermédiaire** est-il envisageable ? Il consisterait à considérer que la suppression de la clause générale resterait compatible avec la notion même de collectivité territoriale au sens constitutionnel du terme aussi longtemps que et dans la mesure où ladite collectivité conserverait un ensemble de compétence suffisamment important et suffisamment diversifié pour ne pas pouvoir être assimilé à un établissement public ; quant au principe de libre administration, il s'entendrait de la manière d'exercer des compétences déterminées.
- Un tel raisonnement ne paraît pas incompatible avec les articles 2 et 3 de la **Charte européenne de l'autonomie locale**, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 dans le cadre du Conseil de l'Europe et approuvée par la France après la promulgation de la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006, qui stipulent respectivement que « *le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne* » et que « *par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part effective des affaires publiques* » .
- Plus gênante apparaît, en première lecture, **l'article 4, paragraphe 2 de la même Charte** qui prévoit que « *les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité* ». Mais l'analyse mérite d'être approfondie.

3. Perspectives d'évolution

- **Le rapport Lambert a récemment préconisé l'aménagement de la clause générale de compétence**. Il en propose, plus précisément, la suppression pour les départements et les régions. En résulteraient, selon le rapport, une clarification des responsabilités de chacun et une limitation des financements croisés. Toutefois :

- comme on l'a vu, **la portée juridique de la clause générale de compétence et ses implications financières ne doivent pas être surestimées** ;

- les **obstacles juridiques** à la suppression de la clause générale sont à prendre en considération ;

- la plupart des collectivités locales en **Europe** disposent d'une clause générale de compétence ;

- ne faut-il pas craindre, en cas de suppression de la clause générale, **que se multiplient de façon désordonnée, au fil du temps, les attributions de compétences particulières** au gré des difficultés rencontrées ici ou là ?

- Pour mettre fin à la multiplicité des guichets, **la voie consistant à définir clairement comme exclusives les attributions de compétences particulières faites au profit de telle ou telle collectivité est peut-être plus prometteuse**. Elle suffirait à priver d'objet la querelle sur la clause de compétence générale et résoudrait le problème de manière plus souple et plus habile. Le chantier essentiel concerne donc la clarification des compétences d'attribution, et sans doute aussi les structures.
-

Comité pour la réforme des collectivités locales

NOTE

Objet : La répartition des compétences entre collectivités locales

AVERTISSEMENT : *Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.*

Les inconvénients de l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales sont bien connus : coûts élevés, perte d'efficacité, dilution des responsabilités.

Aussi, quelles que soient les simplifications de structures retenues par le Comité, une clarification dans la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités locales – régions, départements et communes et leurs groupements – est-elle souhaitable.

Compte tenu de la mission confiée au Comité, cette réflexion se limitera à la distribution des compétences entre collectivités locales, en laissant de côté les compétences exercées par d'autres personnes publiques telles que l'Etat ou les organismes de sécurité sociale.

Elle est également conduite sans préjudice de la question du financement des compétences des collectivités locales, qui sera l'objet de la prochaine séance.

- Aujourd'hui, à l'exception de quelques compétences attribuées à titre exclusif à un niveau de collectivité locale – comme la formation professionnelle l'est aux régions – la plupart des **compétences** sont **partagées (1)**.

Une clarification des compétences des collectivités locales peut être obtenue par une **spécialisation** de chaque niveau de collectivité. Un objectif pourrait être, par exemple, qu'à terme 80 % de chaque champ de compétences soient attribués à un seul niveau de collectivité¹.

Cette approche, qui repose la notion de « blocs de compétences », nécessite de déterminer les **critères** au regard desquels chaque champ de compétence devrait être affecté à un niveau donné de collectivité locale (2). Elle n'exclut pas pour autant certains assouplissements, permis par la clause générale de compétence ou les financements croisés, pourvu que dans ce cas ils soient réglementés, faute de quoi ces tempéraments seraient un facteur de confusion.

L'effort de clarification des compétences des collectivités locales est relié, de façon indissociable, aux simplifications qui pourraient être apportées à leurs **structures**. C'est

¹ « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », *Commission des lois de l'Assemblée nationale*, Rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, oct. 2008

pourquoi il doit être apprécié en tenant compte de différentes options touchant aux structures (3).

*
* *

1. A de rares exceptions près, les compétences des collectivités locales ne sont pas spécialisées par niveau mais sont partagées

- Dans un **nombre très limité de matières**, il est possible d'identifier un **niveau de collectivité locale principalement compétent**. Il en va ainsi de la formation professionnelle pour les régions, de l'action sociale pour les départements et des règles d'urbanisme pour les communes et leurs groupements.

En dehors de ces hypothèses, qui sont rares, la **majorité des domaines de compétence des collectivités locales sont partagés entre elles**. Il en résulte un enchevêtrement de compétences peu lisible².

- En faisant apparaître les **modalités d'exercice de ces compétences** et les **dépenses y afférentes**, leur **répartition** peut être représentée de façon **synthétique**.

Tableau n° 1 – Répartition actuelle des compétences entre collectivités locales³

	Régions		Départements		Communes ⁴	
	Compétences ⁵	Dépenses ⁶	Compétences	Dépenses	Compétences	Dépenses
Formation professionnelle, apprentissage	Réglementation Gestion du service public	5 176				
Enseignement	Gestion du service public	5 416	Gestion du service public	5 263	Gestion du service public	5 505
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Réglementation Gestion du service public	980	Réglementation Gestion du service public	2 237	Gestion du service public	7 889
Action sociale et médico-sociale⁷	Gestion du service public	160	Réglementation Gestion du service public	30 029	Gestion du service public	3 971
Réseaux et infrastructures (voirie)			Réglementation Gestion du service public	7 134		
Aménagement, environnement (réseaux, parcs)	Réglementation Gestion du service public	1 883	Réglementation Gestion du service public	2 649	Gestion du service public	8 636
Transports (ferroviaires, scolaires)	Réglementation Gestion du service public	6 320	Réglementation Gestion du service public	3 278	Gestion du service public	
Développement économique	Réglementation Gestion du service public	2 044	Gestion du service public	2 094	Gestion du service public	884
Sécurité (SDIS, police)			Gestion du service public	2 322	Réglementation Gestion du service public	1 309

² « Répartition des compétences », *DGCL*, 2 tableaux, sept. 2008

³ *DGCL* citée par la Rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann préc.

⁴ Communes de plus de 10 000 habitants qui, en vertu de l'art. L. 2312-3 du code général des collectivités locales, sont seules tenues à une présentation tant par nature que par fonction de leur budget. Elles regroupent toutefois la moitié de la population française et représentent plus de 60 % des budgets communaux.

⁵ On distingue, comme modalités d'exercice des compétences, *d'une part*, la réglementation et, *d'autre part*, la gestion du service public, laquelle peut consister, notamment, en une prestation de service, l'octroi d'une subvention ou d'une autorisation ou la gestion d'un équipement.

⁶ M €

⁷ Y compris RMI et APA

*

2. Plusieurs critères peuvent guider le choix d'attribuer une compétence à un niveau donné de collectivité locale

- **Spécialiser les compétences des collectivités locales par niveau** était déjà un **objectif** poursuivi par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État⁸.

Force est de constater, cependant, que cet objectif a été, peu à peu, **perdu de vue**, du fait de l'empilement des législations spéciales. Y revenir supposerait une **révision générale des compétences des collectivités locales** dans le but d'**attribuer chaque compétence au niveau de collectivité locale le mieux à même de l'exercer**.

L'exercice revient, en quelque sorte, à donner corps au **principe de subsidiarité**, érigé en principe de valeur constitutionnelle par la révision du 28 mars 2003⁹.

Pour cela, **plusieurs critères** peuvent être utilisés et se justifier au regard d'exemples particuliers. Chacun d'entre eux présentant des limites, c'est sans doute à un **ensemble de critères**, plus ou moins hiérarchisés, qu'il faudrait recourir.

En toute hypothèse, un **renforcement du contrôle de la légalité des actes de collectivités locales**, par l'**autorité préfectorale**, paraît indispensable au respect d'un nouveau partage des compétences.

- Un **premier critère** consisterait à prendre en considération le **savoir-faire acquis** par certains niveaux de collectivité, toute remise en cause engendrant des coûts de réorganisation significatifs.

De la sorte, les compétences exclusives d'un niveau de collectivité locale, telle la formation professionnelle pour les régions, ne seraient pas remises en cause.

Pris isolément, ce critère, qui tend au **maintien des situations acquises**, ne saurait suffire.

- Un **deuxième critère** pourrait tenir au niveau de **péréquation** recherché entre collectivités locales.

Dans cette logique, le tourisme et la culture, compte tenu de la taille des projets concernés et des moyens humains et financiers requis, trouveraient dans le département un niveau de péréquation adéquat¹⁰.

⁸ Art. 3 : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »

⁹ Art. 72 de la Constitution du 4 oct. 1958, al. 2 : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »

¹⁰ Rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann préc.

Il ne semble pas que ce critère, **essentiellement géographique et financier**, puisse être opératoire dans tous les cas.

- Un *troisième critère* serait lié à la **matière elle-même**.

Schématiquement, les matières « d'avenir », telles que la formation professionnelle ou l'éducation, pourraient être attribuées dans leur ensemble à la région tandis que les matières de « proximité », telles que l'aide sociale, pourraient quant à elles revenir au département. En dépit du savoir-faire acquis par le département dans la gestion des collèges, ceux-ci pourraient ainsi être transférés aux régions, lesquelles gèrent déjà les lycées.

Ce critère, conduisant à une **attribution stricte** des compétences des collectivités locales, ne pourrait pas servir de critère général. Il serait en particulier mal adapté aux compétences qu'il pourrait paraître légitime d'affecter à plusieurs niveaux de collectivités locales, telle l'action économique¹¹.

- Un *quatrième critère* pourrait consister à distinguer selon que l'**exercice d'une compétence** tient à l'**édiction d'une réglementation** ou à la **gestion courante du service**.

Dans cette approche, pour une compétence donnée, la collectivité territoriale dont le territoire est le plus étendu serait, par exemple, chargée d'élaborer une réglementation ayant un caractère prescriptif à l'égard des autres collectivités de son ressort, compétentes pour gérer le service public de façon courante.

Il pourrait en aller ainsi en matière d'aménagement du territoire.

Ce critère ne permet pas cependant d'obtenir une **séparation stricte** des compétences des collectivités locales dans tous leurs aspects.

- Un *cinquième et dernier critère* consisterait à prendre en compte l'**ampleur des dépenses** actuellement exposées par les différents niveaux de collectivité locale. Afin d'éviter la dispersion des dépenses, chaque compétence serait affectée au niveau de collectivité réalisant la dépense la plus élevée.

L'application de ce critère conduirait, par exemple, à attribuer les transports aux régions.

Ce critère, de nature **budgétaire**, favorise toutefois les compétences entraînant des **dépenses d'intervention** élevées.

- Au total, seule une **application combinée** de ces **différents critères** permettrait de procéder à une **répartition satisfaisante** des compétences des collectivités locales.

¹¹ « Refonder l'action locale », Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, oct. 2000

L'exercice semble toutefois **particulièrement délicat** à mener, tant **l'enchevêtrement actuel de ces compétences est rebelle à toute systématisation**. La doctrine se montre d'ailleurs très réservée sur les perspectives de succès d'une telle entreprise¹².

*

3. La clarification recherchée dans la répartition des compétences entre niveaux de collectivité locale dépend des options retenues pour la simplification des structures

- Les questions de la **répartition des compétences entre niveaux de collectivités locales** et de l'**organisation de leurs structures** sont **indissociablement liées**.

L'exercice consistant à « **mettre à plat** » les **compétences des collectivités locales** peut en effet être mené à « **structures constantes** » (*option n° 1*), se projeter dans des « **structures adaptées à la situation locale** » (*option n° 2*) ou bien encore être prolongé par la mise en place de « **structures plus intégrées** » (*option n° 3*).

- **Option n° 1** : Clarification des compétences à « **structures constantes** »

L'effort de **rationalisation des compétences des collectivités locales** serait mené **sans toucher aux structures actuelles**, qui deviendraient **davantage spécialisées**.

Il conviendrait alors de faire en sorte que les **transferts de compétences** entre régions, départements et communes et leurs groupements s'accompagnent des **transferts de moyens humains et financiers** correspondants, ainsi que d'un **renforcement** des moyens affectés au **contrôle de légalité**.

Rien ne garantirait toutefois qu'au gré des **législations nouvelles**, la clarification ainsi obtenue puisse être préservée.

- **Option n° 2** : Clarification des compétences au sein de « **structures adaptées à la situation locale** »

A partir de la **clarification obtenue des compétences** entre les **niveaux de collectivités locales** (*option n° 1*), les régions, départements et communes et leurs groupements pourraient **adapter la répartition** de leurs **compétences** en fonction de la situation locale.

Ceux-ci disposent déjà, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹³, d'une faculté d'**expérimentation normative, sur habilitation législative**, mais qui est **limitée dans le temps**. Au cours de la période d'expérimentation, les collectivités concernées sont autorisées à **déroger** aux règles normales d'exercice de leurs compétences. A l'expiration de cette période, toutefois, la dérogation est soit **abandonnée**, soit **généralisée** à l'ensemble des collectivités locales.

¹² « On peut comprendre que, régulièrement, les élus locaux de tous bords, les représentants de l'Etat, affirment la nécessité de clarifier les compétences, mais c'est une illusion ou un mirage » : J.-M. Pontier, « Les contrats de projet Etat-régions 2007-2013 », *La revue administrative*, sept. 2007

¹³ Art. 72, al. 4 de la Constitution du 4 oct. 1958 : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences »

Au-delà, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ouvert la voie à des **aménagements ponctuels** à l'**uniformité de la répartition des compétences entre collectivités locales**, à titre **permanent**. Par exemple, chaque niveau de collectivité peut indifféremment se voir transférer, à sa demande, la gestion de grands équipements tels que les ports non autonomes ou les aérodomes civils. La même loi autorise les groupements de communes à exercer certaines missions pour le compte de la région et du département.

L'idée que les **situations locales** peuvent justifier **durablement** des **dérogations** aux règles normales de répartition des compétences entre collectivités locales amène à proposer d'aller au-delà de l'expérimentation et d'aménagements ponctuels pour reconnaître à ces collectivités la possibilité d'**adaptations normatives, sans limitation dans le temps**, sur le modèle de la faculté d'adaptation déjà offerte aux **départements et régions d'outre-mer**¹⁴.

La **liberté d'organisation** ainsi offerte aux **collectivités locales** pourrait constituer une **incitation non budgétaire** en faveur d'une **intégration plus poussée**.

Le **faible succès** rencontré à ce jour par l'**expérimentation**, le **niveau élevé de complexité** qu'entraînerait l'**adaptation** dans la répartition des compétences des collectivités locales et les **contraintes d'ordre constitutionnel** pesant sur cette option (par exemple, peut-on envisager de créer autant de collectivités à statut particulier qu'il existe de régions ?), mettent en doute sa faisabilité. Le Comité pourrait dès lors être amené à retenir une **solution plus ambitieuse**.

▪ **Option n° 3 : Clarification des compétences au sein de « structures pivot »**

Pour remédier aux **inconvenients** de l'**option précédente**, les **compétences des collectivités locales** pourraient être **unifiées** au sein de **deux « collectivités pivot »** : il s'agirait, *d'une part*, d'une « **collectivité pivot régionale** » **subdivisée en départements** et, *d'autre part*, d'une « **collectivité pivot intercommunale** » **subdivisée en communes**.

Au sein de la « **collectivité pivot régionale** », qui constituerait une **collectivité locale unique**, certaines **compétences** seraient **maintenues au niveau départemental**. Il en irait de même dans la « **collectivité pivot intercommunale** » dans laquelle certaines compétences pourraient être **exercées au niveau communal**.

La question de la **répartition des compétences** entre la « **collectivité pivot** » et ses **subdivisions** serait celle d'une **déconcentration administrative**. Les **transferts de moyens humains et financiers**, au sein d'une collectivité unique, s'en trouveraient facilités.

¹⁴ Art. 73, al. 1, 2 et 6 : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités./ Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi [...] Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti »

De façon très approximative, compte tenu du niveau d'agrégation des données, la **répartition des compétences** entre les « **collectivités pivot** » et leurs **subdivisions** pourrait s'organiser de la façon suivante :

Tableau n° 2 – Répartition des compétences entre « collectivités pivot » et leurs subdivisions

	« Régions pivot »		« Groupements de communes pivot » ¹⁵	
	Région	Département	Groupements	Communes
Formation professionnelle, apprentissage	Réglementation Gestion du service public			
Enseignement	Gestion du service public (lycées, collèges)		Gestion du service public (écoles)	
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Réglementation		Gestion du service public	
Action sociale et médico-sociale		Réglementation Gestion du service public	Gestion du service public	
Réseaux et infrastructures (voirie)	Réglementation Gestion du service public			
Aménagement, environnement (réseaux, parcs)	Réglementation Gestion du service public		Gestion du service public	
Transports (ferroviaires, scolaires)	Réglementation Gestion du service public		Gestion du service public	
Développement économique	Réglementation Gestion du service public			
Sécurité (SDIS, police)		Gestion du service public	Réglementation Gestion du service public	
Urbanisme			Réglementation Gestion du service public	

- En toute hypothèse, resterait à déterminer le **calendrier** de mise en œuvre de la réforme. Elle pourrait varier selon les **fractions du territoire** concernées.

¹⁵ Les compétences qui devraient être exercées au niveau communal n'ont pas été déterminées à ce stade et relèvent d'une étude plus approfondie.

Comité pour la réforme des collectivités locales

NOTE

Objet : Le financement des collectivités locales

AVERTISSEMENT : *Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.*

- La complexité rencontrée dans les structures et les compétences des collectivités locales se retrouve dans leurs modes de financement.

Après un état des lieux des dépenses (1) et des ressources des collectivités locales (2), cette note se propose de recenser les pistes de réforme de leur financement (3) avant d'évaluer l'impact financier d'une clarification des compétences (4).

Les propositions de réforme que le Comité sera amené à retenir dépendront des choix effectués quant aux structures et aux compétences collectivités locales.

*
* *

1. Les dépenses des collectivités locales s'accroissent depuis 25 ans

- Les **dépenses des administrations publiques locales** représentent **200 Mds €** en 2007, soit environ **20 %** de l'**ensemble des dépenses publiques**.

Depuis 25 ans, ces dépenses ont **augmenté plus vite que la richesse nationale**, soit une progression de 3,5 points de PIB. Les **transferts de compétences** n'expliquent que la **moitié** de cette progression¹. L'essentiel de la hausse provient de la **masse salariale**.

Par ces dépenses, les collectivités locales réalisent aujourd'hui près de **trois quarts** des **investissements publics**.

¹ « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales », annexe au projet de loi de finances pour 2009

Tableau n° 1 – Dépenses par nature des collectivités locales en 2007 (Mds €)²

	Régions	Départements	Secteur communal ³	Ensemble
Fonctionnement				
Frais de personnel	1,6	8,4	34,6	44,6
Dépenses d'intervention	10,3	30,1	12,9	53,3
Dépenses de fonctionnement	2,1	6,6	25,6	34,3
Sous total (1)	14,1	45,1	73,1	132,3
Investissement				
Remboursement de dette	1,3	2,5	7,5	11,3
Subventions d'investissement	5,4	5,4	2,2	13,0
Dépenses d'équipement	3,7	8,8	31,2	43,7
Sous total (2)	10,3	16,6	40,9	67,8
Total (1) + (2)	24,4	61,7	114,0	200,1

La situation des **communes** et de leurs **groupements** se distingue par le **poids élevé** de leurs **dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel**, représentant plus du **tiers** du total de leurs **dépenses de fonctionnement**, soit **deux fois plus** que pour les **autres collectivités locales**. Il en va de même s'agissant de leurs **dépenses d'équipement**, qui s'élèvent aux **trois quarts** de leurs **dépenses d'investissement**, alors que les **autres collectivités locales** y consacrent **la moitié ou moins** de ces dépenses.

Le **budget des collectivités locales** doit respecter une « **règle d'or** » : les **recettes de fonctionnement** doivent **couvrir les dépenses de fonctionnement**. En d'autres termes, ces collectivités n'ont le droit de recourir à l'**endettement** que pour des **dépenses d'investissement**.

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

	Régions	Départements	Communes ⁵	Groupements ⁶	Ensemble
Services généraux	2 458,3	6 091,80	17 098,3	4 224,0	29 872,4
Formation professionnelle	4 886,5				4 886,5
Enseignement	5 122,3	4 759,4	6 114,1	375,5	16 371,3
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	914,4	2 139,1	8 918,8	2 006,5	13 978,8
Action sociale et médico-sociale ⁷	144,2	29 586,60	5 312,9	680,2	35 723,9
Aménagement, environnement (réseaux)	1 829,5	4 021,50	11 009,8	6 357,9	23 218,7
Transports (voirie, ferroviaires, scolaires)	5 947,7	8 843,7	259,6	1 749,5	16 800,5
Développement économique	1 821,2	1 854,9	1 391,4	1 127,9	6 195,4
Sécurité (SDIS, police)		2 277,2	821,2	696,0	3 794,4
Total	23 124,0	59 574,1	50 926,1	17 217,5	150 841,8

*

² « Les finances des collectivités locales en 2008 », *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, juill. 2008

³ Communes et groupements à fiscalité propre

⁴ *Direction du budget*, nov. 2008

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

⁶ *Idem*

⁷ Y compris RMI et APA

2. Les ressources des collectivités locales se partagent entre impôts et concours de l'Etat

- Les **impôts et taxes** perçus par les **collectivités locales** représentent environ la **moitié** de leurs **ressources**.

Un tiers provient des **transferts financiers d'autres personnes morales**, principalement de l'**Etat**, à leur profit. Les **régions** sont les **plus dépendantes** de ces transferts puisqu'ils s'élèvent à presque la **moitié** de leurs recettes.

Tableau n° 3 – Recettes totales des collectivités locales en 2007 (Mds €)⁸

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

- Les **produits** de la **fiscalité locale** sont composés à hauteur de **deux tiers** par les **4 taxes directes** (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle). Leur **dynamique** est **proche** de celle du **PIB**.

Tableau n° 4 – Structure de la fiscalité locale en 2006 (M €)⁹

	Régions	Départements	Communes et groupement	Ensemble
Produits votés des 4 taxes				
Taxe d'habitation		4,53	9,44	13,97
Taxe sur le foncier bâti	1,59	5,50	11,65	18,74
Taxe sur le foncier non bâti	0,01	0,05	0,75	0,81
Taxe professionnelle	2,76	8,05	15,89	26,70
Sous total (1)	4,36	18,13	37,73	60,22
Autres contributions				
Taxe d'enlèvement ordures ménagères			4,60	4,60
Droits de mutation à titre onéreux		7,39	2,10	9,49
Taxe sur les produits pétroliers	1,02	5,04		6,06
Versement transports en commun			5,28	5,28
Taxe sur les cartes grises	1,83			1,83
Taxe sur l'électricité		0,50	0,94	1,44
Impôts et taxes d'outre-mer	0,48	0,15	0,72	1,35
Taxe sur les contrats d'assurance		1,15		1,15
Contribution apprentissage	0,37			0,37
Taxe de séjour	0,03	0,00	0,16	0,19
Taxe sur les pylônes électriques			0,17	0,17
Taxe sur les remontées mécaniques		0,01	0,06	0,00
Redevance des mines		0,01	0,01	0,02
Taxe sur les permis de conduire	0,00			0,00
Autres	0,23	0,25	0,91	1,15
Sous total (2)	3,97	14,51	14,91	33,39
Total (1) + (2)	8,33	32,64	52,64	93,61

Tous les niveaux de collectivité locale votent un taux pour chacune des **4 taxes directes**, dans des limites encadrant l'évolution de ces taux entre eux et plafonnant cette évolution par rapport à une référence nationale. Leur **produit**, qui s'obtient par le produit de la somme de ces taux et d'une assiette propre à chaque contribuable, est donc **réparti** sur **l'ensemble des collectivités locales**.

⁸ Direction générale des collectivités locales et Direction générale des finances publiques

⁹ « Les collectivités locales en chiffres 2008 », Direction générale des collectivités locales, mars 2008

Tableau n° 5 – Produits votés des 4 taxes en 2007 (M €)¹⁰

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

Pour remédier aux **défauts** des **4 taxes directes**, l'Etat a décidé divers **allègements qu'il prend à sa charge** afin de **préserver** les **ressources des collectivités locales**.

Les **concours de l'Etat** peuvent **prendre deux formes** : le **dégrèvement** consistant en une réduction de l'impôt dû par le contribuable ou l'**exonération** tenant à la réduction des bases d'imposition (suppression de la part salariale de la taxe professionnelle). Les **dégrèvements** représentent environ **un quart** du **produit de la fiscalité directe locale**.

Tableau n° 6 – Contribution de l'Etat à la fiscalité directe locale en 2006¹¹

	%
Ressources fiscales à la charge des contribuables	74,5
Ressources fiscales à la charge de l'Etat	25,5
Total	100,0

- Les **dotations de l'Etat** aux **collectivités locales**, qui représentent près du **tiers de leurs dépenses**, prennent **différentes formes**. La **dotation globale de fonctionnement (DGF)** représente **plus de la moitié** du total.

Tableau n° 7 – Concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en 2006 (Mds €)¹²

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

La **DGF**, qui a été réformée à partir de 2004 afin d'y intégrer plusieurs autres dotations, a pour **objet principal** de **garantir un niveau de ressources prévisible** aux **collectivités locales**. Elle organise également une **péréquation** afin de **compenser les écarts de richesse** entre collectivités. Au cours des dernières années, la **part de la DGF consacrée à la péréquation** a connu une **augmentation** passant de 4,5 Mds € en 2004, soit 12,3 % de la DGF totale, à 6,27 Mds € en 2008, soit 15,7 %¹³.

*

¹⁰ « Les finances des collectivités locales en 2008 », *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, juill. 2008

¹¹ « Les collectivités locales en chiffres 2008 », *Direction générale des collectivités locales*, mars 2008

¹² *Ibid.*

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

3. Plusieurs réformes du financement des collectivités locales ont déjà été proposées

- Les **propositions de réformes** du **financement** des **collectivités locales** déjà formulées s'articulent autour de **plusieurs idées** qui présentent chacune **avantages** et **inconvénients**.

- **Proposition n° 1** : **La réglementation des financements croisés**

Comme le montre le *tableau n°2*, la **majorité** des **domaines de compétence des collectivités locales** sont **partagés entre elles**. Il en résulte des **financements croisés**. Les communes et leurs groupements en sont les principaux bénéficiaires.

Une idée de réforme serait de prévoir qu'**un seul niveau de collectivité locale** peut **participer au financement d'un projet conduit par une autre collectivité**, avec une dérogation pour les petites communes¹⁴, lesquelles pourraient bénéficier du soutien de financier de plusieurs autres collectivités.

- **Proposition n° 2** : **La révision des bases d'imposition de la fiscalité directe locale**

La **valeur locative cadastrale** sur laquelle sont assises la **taxe d'habitation (TH)** et la **taxe foncière (TF)** n'a pas été **révisée** depuis **1970**. Depuis, deux projets de réforme consistant à instaurer une taxe départementale sur le revenu et à réviser les bases locatives, ont échoué. L'un comme l'autre entraînait des **transferts de charges** entre contribuables.

Une **TH** et une **TF modernisées** pourraient être assises, progressivement, sur une **assiette mixte** comprenant la **valeur locative révisée du bien occupé** et le **revenu du foyer fiscal**¹⁵.

La prise en compte de la **valeur vénale des biens**, en **remplacement** de la **valeur locative**, appelle la plus grande **réserve**. La valorisation des actifs des entreprises à la valeur vénale (norme IFRS) est en effet apparue comme un amplificateur de crise.

- **Proposition n° 3** : **La spécialisation de la fiscalité directe locale**

L'**addition** de **plusieurs taux d'imposition** – un pour chaque niveau de collectivité – sur la **même assiette** nuit à la **lisibilité** de l'impôt, au **consentement** du **citoyen** et finalement à la **démocratie**. Elle **dilue** également les **responsabilités** des collectivités locales.

L'idée pourrait alors venir de **limiter** le **nombre** des **impôts locaux attribués à chaque niveau de collectivité locale**. Encore faudrait-il veiller, dans cette partition, à **garantir** la **stabilité** des **recettes fiscales** face aux **fluctuations** du **cycle économique**.

¹⁴ « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », *Commission des lois de l'Assemblée nationale*, Rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, oct. 2008

¹⁵ « Refonder l'action locale », Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, oct. 2000

Il conviendrait alors de faire en sorte que **chaque niveau de collectivité locale** continue de disposer d'**impôts diversifiés**, mais en **nombre limité**. Afin que les **différents intérêts en présence** soient pris en compte, un « **tandem** » d'**impôts** reposant, d'une part, sur les **ménages** et, d'autre part, sur les **entreprises**, pourrait être retenu¹⁶.

Le **partage** de certains **impôts nationaux**, tels la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu (IR) ou la contribution sociale généralisée (CSG), pourrait être envisagé dans ce cadre, éventuellement sous la forme de **taux additionnels**.

Cette solution serait préférée à l'affectation d'un seul impôt à chaque niveau de collectivité locale, déterminé en considération de la finalité et de la nature de l'impôt, comme la TH aux communes, la taxe professionnelle aux groupements de communes et aux régions, et la TF aux départements¹⁷.

▪ **Proposition n° 4 : Le renforcement de la péréquation entre collectivités locales**

Un **consensus** se dégage en faveur du **renforcement** de la **péréquation** réalisée par l'intermédiaire des **dotations de l'Etat**, dans le but de soutenir les collectivités locales structurellement défavorisées tout en encourageant la compétitivité des plus dynamiques.

La réforme pourrait consister à mettre en place un **mécanisme unique de péréquation sous la forme d'un « fonds national de péréquation »**¹⁸, de **redéfinir** les **critères d'attribution des dotations** et de mieux **tenir compte** de **effets favorables de l'intercommunalité** vis-à-vis des communes membres.

- Quel que soit le mérite de ces diverses propositions, la **réforme du financement des collectivités locale** dépend de la **nouvelle répartition des compétences** que le Comité pourrait proposer.

*

¹⁶ Rapport du groupe de travail présidé par Pierre Richard, préc. et « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », *Conseil économique et social*, rapp. Philippe Valletoux, déc. 2006

¹⁷ Rapport du groupe de travail présidé par Pierre Mauroy, préc.

¹⁸ Rapport du *Conseil économique et social*, préc.

4. La clarification des compétences des collectivités locales induit des transferts de charges

- A la répartition actuelle des compétences des collectivités locales correspondent certaines dépenses :

Rappel du Tableau n° 2 – Répartitions de dépenses des collectivités territoriales (M €)¹⁹

	Régions	Départements	Communes ²⁰	Groupements ²¹	Ensemble
Services généraux	2 458,3	6 091,80	17 098,3	4 224,0	29 872,4
Formation professionnelle	4 886,5				4 886,5
Enseignement	5 122,3	4 759,4	6 114,1	375,5	16 371,3
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	914,4	2 139,1	8 918,8	2 006,5	13 978,8
Action sociale et médico-sociale ²²	144,2	29 586,60	5 312,9	680,2	35 723,9
Aménagement, environnement (réseaux)	1 829,5	4 021,50	11 009,8	6 357,9	23 218,7
Transports (voirie, ferroviaires, scolaires)	5 947,7	8 843,7	259,6	1 749,5	16 800,5
Développement économique	1 821,2	1 854,9	1 391,4	1 127,9	6 195,4
Sécurité (SDIS, police)		2 277,2	821,2	696,0	3 794,4
Total	23 124,0	59 574,1	50 926,1	17 217,5	150 841,8

- Compte tenu de ce que pourrait être une clarification des compétences des collectivités locales, les transferts de charges qui en résulteraient seraient les suivants :

Tableau n° 8 – Transferts de charges entre collectivités locales

	Régions	Départements	Communes et groupements	Ensemble
Services généraux	2 458,3	6 091,80	21 322,3	29 872,4
Formation professionnelle	4 886,5			4 886,5
Enseignement	9 881,7		6 489,6	16 371,3
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs			13 978,8	13 978,8
Action sociale et médico-sociale		35 723,9		35 723,9
Aménagement, environnement (réseaux)	5 851,0		17 367,7	23 218,7
Transports (voirie, ferroviaires, scolaires)	14 791,4		2 009,1	16 800,5
Développement économique	6 195,4			6 195,4
Sécurité (SDIS, police)		2 277,2	1 517,2	3 794,4
Total	44 064,3	44 092,9	62 684,7	150 841,8
Transfert de charges	+ 20 940,3	- 15 481,2	- 5 458,9	0
	+ 90 %	- 25 %	- 10 %	

Les transferts de charges devraient être compensés par un transfert des ressources correspondantes. Il pourrait s'agir soit d'un transfert d'impôts, soit de subventions

¹⁹ Direction du budget, nov. 2008

²⁰ Communes de plus de 10 000 habitants

²¹ Idem

²² Y compris RMI et APA

entre collectivités locales, toujours dans le **respect** du **principe de leur autonomie financière**.

Les **choix financiers** à retenir dépendront pour une large part des décisions prises sur les **structures**, le **pouvoir de lever l'impôt** pouvant, le cas échéant, être **réservé à certains niveaux de collectivité locale** seulement.

Inversement, du reste, **la prise en compte des divers objectifs ou contraintes sur le terrain fiscal** (spécialisation/diversification, péréquation, dynamique d'ensemble évoluant comme le PIB), **plaide en faveur de la simplification des structures**, c'est-à-dire de la limitation du nombre d'échelons pouvant lever l'impôt.

Comité pour la réforme des collectivités locales

19 novembre 2008

NOTE

Objet : Autonomie financière et responsabilité fiscale

AVERTISSEMENT : *Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.*

1. L'autonomie financière des collectivités locales

- Alors que, jusque-là, la Constitution était totalement muette sur **la nature des ressources financières des collectivités locales**, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a créé un article 72-2 prévoyant :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

- Le troisième alinéa, dont les conditions d'application sont précisées par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, a suscité de **nombreuses interrogations**.

➤ Entrent dans le calcul du ratio d'autonomie financière :

- les **recettes fiscales** : non pas seulement les impôts locaux – c'est-à-dire les impositions dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le

tarif¹ – mais aussi les impôts nationaux dont le produit est affecté aux collectivités dans le cadre de transferts de compétences² ;

- les **ressources propres non fiscales** (redevances pour services rendus, produits du domaine, participations d'urbanisme, produits financiers et dons et legs).
- Les ressources regardées comme ne garantissant pas l'autonomie financière sont les **dotations** (DGF, DGE, FCTVA...), les **compensations**, les **participations** et les **opérations réalisées pour le compte de tiers**. Les emprunts sont hors champ.
- Le ratio s'apprécie par « *catégorie de collectivités* », en un sens autonome : communes et *EPCI*, départements, régions.
- La notion de « *part déterminante* » n'a pas laissé d'intriguer. Le législateur organique s'est borné, pour l'explicitier, à prévoir que **la part des ressources propres « ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »** (soit 60.8 % pour les communes et leurs groupements, 58.6 % pour les départements et 41.7 % pour les régions) ; définition qui, pour insatisfaisante qu'elle soit, a le mérite de la simplicité. Dans sa décision n° 2004-500 du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel l'a en tout cas jugée suffisante³...
- En termes pratiques, ces dispositions ont deux conséquences :
 - le constat de la méconnaissance de ces règles fait obligation au législateur financier d'arrêter les dispositions nécessaires, au plus tard pour la deuxième année suivant celle où le constat a été fait – mais il n'existe pas de recours en carence en droit français ;
 - **le Conseil constitutionnel peut censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales** (voir par exemple CC, 29 décembre 2005, n° 05-530, *Loi de finances pour 2006*) ; aucune application positive n'a été relevée jusqu'à présent.
- Depuis 2003, **l'autonomie financière ainsi définie s'est sensiblement renforcée** pour les départements (+ 7.8 points) et les régions (+ 2.4 points) en raison, dans les deux cas, d'une fiscalité locale dynamique et de transferts de fiscalité ; plus modestement pour les communes et leurs groupements (+ 2.4 points).
- Les **perspectives d'évolution** de ce dispositif soulèvent les questions suivantes :

¹ TH, TFB, TFNB, TP, TEOM, droits de mutation, taxes diverses.

² La loi organique parle des « *impositions dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* » : c'est l'hypothèse du partage d'un impôt d'Etat (parts de la TIPP affectées aux départements et aux régions, part de la taxe sur les conventions d'assurance affectée aux départements).

³ Le législateur organique avait, à la vérité, initialement prévu une autre condition voulant que la « *part déterminante* » garantisse la libre administration des collectivités territoriales relevant de la catégorie concernée, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Mais le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition tautologique et d'une portée normative trop incertaine, et l'a censurée pour ce motif.

- La plupart des élus et leurs associations sont fortement attachés au **principe** d'autonomie financière des collectivités locales. Ils voudraient d'ailleurs en voir retenir une lecture plus stricte que la loi organique en vigueur, qui ne prendrait en compte que les impôts dont ils maîtrisent les taux ou l'assiette⁴. Quel est le sens profond de ce principe ? Le pouvoir fiscal est-il nécessaire pour être libre, autonome ? Comment se fait-il alors que, dans certains pays fédéraux ou régionalistes (Allemagne, Espagne) l'autonomie financière des collectivités soit nettement plus faible qu'en France (cf. annexe) ? Peut-on assouplir les critères posés par la loi organique ?
- Quelles contraintes fait peser l'exigence d'autonomie financière sur la **réforme annoncée de la TP** ? La diminution du produit de la taxe pourrait avoisiner les 20 Mds € soit plus de 20 % des recettes fiscales des collectivités et EPCI ; la compensation exclusivement budgétaire semble donc exclue. Comme il est difficile de créer de nouveaux impôts locaux, la voie la plus probable est le **transfert d'impôts d'Etat** (ou l'institution de taux additionnels). Reste à trouver les modalités adéquates :
 - comme on l'a vu, la loi organique dans son état actuel n'impose pas, en droit, qu'il s'agisse d'un impôt à assiette localisée (mais en pratique il faut une assiette localisable pour les communes et groupements⁵) ni que les collectivités aient un pouvoir de décision sur le taux ; un arbitrage politique devra donc être rendu au regard notamment des risques d'évolution de la pression fiscale supportée par le contribuable local ou par l'Etat ;
 - le choix des techniques de répartition dépend par ailleurs de l'objectif principalement poursuivi : objectif péréquateur ; objectif de compensation des pertes de recettes liées à la réforme de la TP ; objectif de répartition au plus près des grandeurs économiques ou démographiques sous-jacentes ;
 - quant aux impositions théoriquement « éligibles », elles sont multiples, chacune présentant des avantages et des inconvénients au regard des objectifs et arbitrages mentionnés ci-dessus ; à titre d'illustration :
 - fraction de TVA : dynamisme et prévisibilité de la recette, mais pas de modulation possible des taux et concentration du produit en Ile-de-France
 - fraction d'IS : très faible prévisibilité de la recette, très forte concentration géographique du produit
 - fraction de TIPP : pas de problème juridique ou technique, mais atonie de l'assiette
 - fraction des droits de mutation à titre gratuit ou des droits de mutation à titre onéreux : pas de difficulté technique, mais recettes faibles
 - fraction de l'ISF : théoriquement envisageable mais assiette très concentrée et difficultés politiques

⁴ Voir notamment le rapport commun AMF/ADF/ARF, *Pour une réforme globale du système fiscal local* (novembre 2007).

⁵ A défaut de quoi il faudrait fixer dans la loi la fraction d'assiette revenant individuellement à chaque commune et groupement, ce qui serait impraticable.

- fraction d'IR : bases localisables (plusieurs options étant techniquement possibles : avec ou sans modulation de taux par les collectivités)
 - fraction de CSG : techniquement très délicat du fait notamment de son actuelle affectation au budget de la sécurité sociale ; assiette très partiellement localisable ; modulation de taux impossible en pratique.
- Dans le système actuel, les mécanismes de **péréquation** entre collectivités (taxe professionnelle notamment), qui sont destinés à corriger l'inégale répartition territoriale des assiettes fiscales, aboutissent mécaniquement à dégrader le ratio d'autonomie financière, du moins lorsqu'il est procédé par écrêtement des bases⁶ ; le problème pourrait s'aggraver en cas de partage d'impôts nationaux. Faut-il modifier les règles sur ce point ? Est-ce juridiquement possible ?

*

2. Responsabilité fiscale

- Ainsi que l'a notamment relevé le rapport du Conseil économique et social (CES) intitulé « *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* », présenté par M. Valletoux en décembre 2006, **l'Etat s'est progressivement substitué à certaines catégories de contribuables au point de devenir le premier contribuable local** :
 - Pour **pallier l'obsolescence des bases des « quatre vieilles »**, le législateur a mis en place de nombreux mécanismes correcteurs conduisant l'Etat à intervenir sous deux formes :
 - les **dégrèvements** : l'Etat paie à la place des contribuables tout ou partie de l'impôt voté par les collectivités territoriales ;
 - les **compensations** : l'Etat supprime définitivement des recettes fiscales locales et verse aux collectivités territoriales des concours financiers dont il détermine seul le montant
 - Il en résulte :
 - qu'en 2008, **l'Etat a acquitté 23 % de la fiscalité directe locale**. Le phénomène est **particulièrement marqué pour la TH** (30 % en 2005) **et la TP** (35 %), alors qu'elles devraient incarner la relation entre chaque usager (ménage ou entreprise) et les collectivités concernées. Les taxes foncières conservent un caractère local plus marqué, l'Etat prenant en charge 7% seulement de leur produit ;
 - que **le contribuable local n'a assumé financièrement que 44 % de la hausse des recettes des communes sur la période 2000-2007** ; le système actuel rend indolores les hausses de taux pour les populations âgées et défavorisées.

⁶ Les dispositions de la loi organique ont pour effet d'exclure des ressources propres les versements des fonds de péréquation vers les collectivités bénéficiaires.

- Cette situation conduit à une **rupture du lien entre l'impôt et le contribuable local**, entre celui qui utilise un équipement ou un service et l'autorité locale qui en est responsable. Or c'est normalement au contribuable local de financer les hausses de taux consécutives à des dépenses qu'il a le cas échéant revendiquées auprès de l'exécutif local, et ce pour chaque niveau de collectivité. De manière symétrique, l'exécutif local doit assumer les conséquences électorales des éventuelles hausses de taux qu'il vote.
- **Un consensus semble exister pour mettre un terme à cette situation** (cf. le rapport Valletoux et le rapport commun AMF/ADF/ARF) ; reste à savoir **comment**. Peut constituer une réponse la transformation des dégrèvements en exonérations, compensée par l'Etat sous forme soit de dotations – mais cette solution est contestée par les élus et ne règle pas véritablement le problème dénoncé – soit de transfert de ressources fiscales (quote-part d'impôt national ou création d'un impôt nouveau). Mais dans cette dernière version une telle réforme aura des effets redistributifs importants, ce qui pourrait exiger un système de péréquation complexe.
- Le principe de responsabilité **exclut également qu'un niveau de collectivité n'ait aucun impôt pesant sur les ménages**. Cependant le *mix* impôts ménages-entreprises doit varier selon le niveau de collectivité, la part « entreprise » devant être d'autant plus faible que l'assiette territoriale de la collectivité est étroite. Ainsi la fiscalité des régions serait-elle financée de manière dominante par des impôts entreprise, la dominante ménage prévalant pour les départements et les « communautés » (dans un schéma à trois niveaux de pouvoir fiscal). Toutefois, un impôt assis sur les entreprises doit impérativement subsister au niveau des communautés (par exemple, la partie foncière de la TP) de manière à inciter les intercommunalités à accueillir sur leur territoire des entreprises, le cas échéant sources de désagréments mais utiles à la croissance.

Annexe :
éléments de comparaison internationale
sur le degré d'autonomie financière des collectivités locales

La part des ressources propres dans les budgets locaux français est plutôt plus élevée que celles des collectivités territoriales des autres pays européens.

La place de la fiscalité locale propre (impôts sur lesquels les collectivités locales ont une marge de manœuvre) caractérise l'autonomie fiscale locale. **Les collectivités locales françaises sont les deuxièmes dans l'UE, après les suédoises, à être le plus intensément financées par des ressources fiscales propres.**

Tableau 1. Pays de l'UE27 où la part des ressources fiscales propres des collectivités locales est la plus forte

Suède	69%
Danemark	49%
France	49%
Finlande	43%
Italie	34%
Luxembourg	34%

Source : DEXIA : Les collectivités locales en Europe⁷

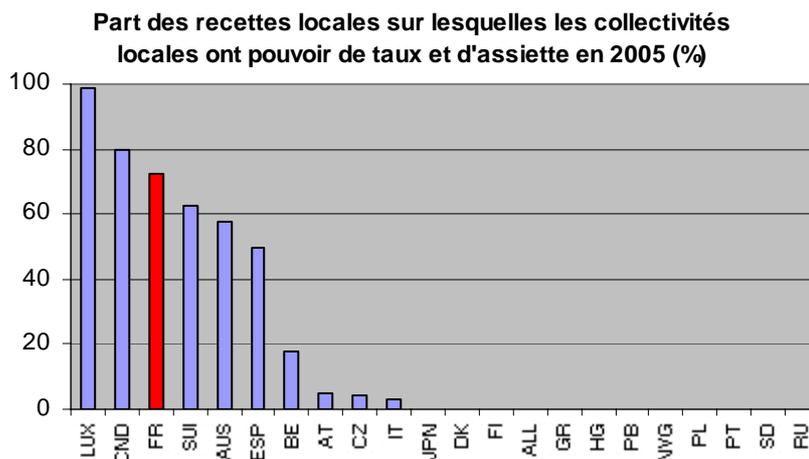
Une étude de l'OCDE, publiée en 2008, approfondit et objective cette question du pouvoir fiscal des collectivités locales. Afin de caractériser l'autonomie des collectivités locales, les recettes locales des différents Etats ont été éclatées selon une nomenclature à 6 niveaux⁸ faisant apparaître dans le détail la marge de manœuvre des collectivités locales :

- 1/ pouvoir d'action sur les taux et la base fiscale
- 2/ pouvoir d'action sur les taux mais pas sur la base
- 3/ pouvoir d'action sur la base mais pas sur les taux
- 4/ fiscalité nationale affectée
- 5/ l'Etat détermine le taux et la base
- 6/ autre

Les résultats de l'enquête montrent que **dans seulement trois des pays étudiés (Etats-Unis, Canada, Luxembourg), la part, dans le total des ressources locales, des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir de taux et d'assiette est plus élevée qu'en France.**

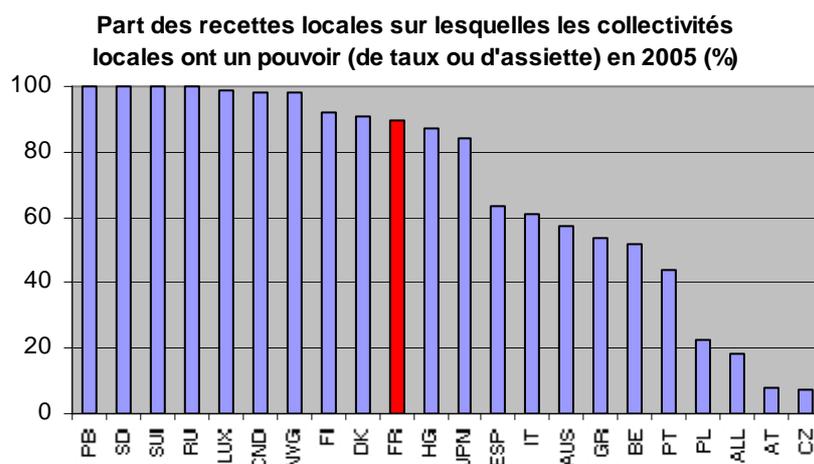
⁷ Ce chiffrage n'approfondit pas l'intensité de la marge de manœuvre laissée aux collectivités (très souvent elles peuvent faire varier les taux ou les bases dans des limites définies par la loi) mais considère que les collectivités ont un pouvoir dès lors qu'il existe une marge de manœuvre.

⁸ Une sous nomenclature sur 13 niveaux a été définie, mais on ne fait apparaître ici les résultats que sur le premier niveau.



Source : OCDE les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales

En élargissant l'analyse au cas où il y a pouvoir de taux ou d'assiette, l'autonomie locale française reste très bonne (les collectivités locales françaises peuvent agir sur près de 90% de leurs recettes fiscales). Dans quatre Etats (Suisse, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), les collectivités locales ont une capacité d'action sur la totalité de leurs recettes fiscales mais par l'intermédiaire du taux sans pouvoir sur la base.



Source : OCDE les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales

Les pays fédéraux ou régionalisés sont ceux dans lesquels l'autonomie est la moins forte en raison de l'existence de dispositifs de partage d'impôts nationaux très souvent destinés aux Etats fédérés. Dans ces Etats (Allemagne, Autriche, Belgique) et, dans une moindre mesure en Espagne et en Italie, le niveau le plus fin de collectivité a le pouvoir fiscal le plus important alors que le niveau supérieur (Etats fédérés) est essentiellement financé par des impôts nationaux partagés.

Comité pour la réforme des collectivités locales

NOTE

Objet : Communes et intercommunalité

AVERTISSEMENT : *Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.*

Selon un sondage réalisé en septembre 2008¹, 89 % des Français résidant sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale jugent favorablement l'appartenance de leur commune à cette structure.

67 % d'entre eux s'estiment bien informés sur l'action de cet établissement.

Ils apparaissent, en revanche, très partagés sur le mode de désignation des élus intercommunaux : 40 % sont satisfaits du système actuel, 40 % souhaitent que les citoyens élisent directement, dans chaque commune, les responsables de l'intercommunalité, tandis que 13 % seulement se prononcent en faveur d'un vote à l'échelon du territoire intercommunal.

- **La France se distingue** de ses **voisins européens** par le **nombre** de ses **communes** – soit **36 678** en 2008².

L'échec des **fusions de communes**, encouragées par la loi du 16 juill. 1971³, a trouvé un **palliatif** dans le **développement** de la **coopération intercommunale**.

Un cadre renouvelé, défini par la loi du 12 juill. 1999⁴, a permis, en quelques années, un **indéniable succès quantitatif** des **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

Leurs **imperfections qualitatives** appellent à franchir une **nouvelle étape**, en vue de **clarifier** leur **positionnement** vis-à-vis des **communes** et des **départements**.

*
* *

1. Les formules de coopération intercommunale se partagent entre la gestion de services et la conduite de projets

¹ Sondage CSA/Dexia/ACUF/ADCF, réalisé par téléphone les 17 et 18 septembre 2008 auprès d'un échantillon de 1 169 personnes.

² « Les collectivités locales en chiffres 2008 », *Direction générale des collectivités locales (DGCL)*

³ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes

⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

- La loi du 12 juill. 1999 prévoit **5 modalités de regroupement** qui, aux termes de l’art. L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « [se fondent] sur la libre volonté des communes d’élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».
- Une **première catégorie**⁵ de groupements comprend les *syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)*, structure classique organisée par la loi du 22 mars 1890⁶, et les *syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)*, créés en 1959⁷, qui unissent des **communes voisines** pour la **gestion** d’un ou plusieurs **services** tels que l’assainissement et le ramassage scolaire.
- Une **seconde catégorie** de groupements rassemble des communes autour de **projets**. Ces projets supposent une **fiscalité propre**, qui peut être **additionnelle** aux taxes perçues par les communes ou prendre la forme d’une **taxe professionnelle unique (TPU)**, auquel cas les communes ne la perçoivent plus.

Les *communautés de communes*⁸, créées en 1992⁹, d’un seul tenant, sans enclave et pour lesquelles il n’existe pas d’exigence de seuil démographique, sont, par leur souplesse, proches de la formule syndicale. Elles ont des compétences obligatoires en matière d’aménagement et, de façon renforcée si elles optent pour une TPU, de développement économique. Leurs autres compétences, facultatives, peuvent être étendues.

Les *communautés d’agglomération*¹⁰, qui ont été créées en 1999, sont d’un seul tenant, sans enclave et regroupent un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d’une ville centrale de plus de 15 000 habitants. Outre des compétences obligatoires en matière d’aménagement, de développement économique, d’équilibre social de l’habitat et de politique de la ville, elles optent pour au moins trois compétences supplémentaires parmi six rubriques : voirie et stationnement, assainissement, eau, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs, et action sociale. Elles perçoivent une TPU.

Formule la plus intégrée, les *communautés urbaines*¹¹, instituées en 1966¹², sont d’un seul tenant, sans enclave et réservées aux agglomérations de plus de 500 000 habitants. Leurs compétences obligatoires sont très larges et la TPU y est obligatoire.

Tableau n° 1 – Les EPCI¹³

	1999	2008
Syndicats	18 504	16 133

⁵ Art. L. 5212-1 et suiv. du CGCT

⁶ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre VIII à la loi du 5 avril 1884 relative à l’organisation municipale, six ans seulement après cette dernière loi

⁷ Ordonnance n° 59-33 du 5 jan. 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l’administration communale

⁸ Art. L. 5214-1 et suiv. du CGCT

⁹ Loi n° 92-125 du 6 févr. 1992 relative à l’administration territoriale de la République (ATR)

¹⁰ Art. L. 5216-1 et suiv. du CGCT

¹¹ Art. L. 5215-1 et suiv. du CGCT

¹² Loi n° 66-1069 du 31 déc. 1966 relative aux communautés urbaines

¹³ « Les collectivités locales en chiffres 2008 », *Direction générale des collectivités locales (DGCL)*

Communautés de communes	1 652	2 393
Communautés d'agglomération	-	171
Communautés urbaines	12	14

- Tous ces **groupements** sont des **EPCI** qui sont constitués par un **arrêté préfectoral** pris à la **majorité qualifiée** des **conseils municipaux** représentant une **majorité qualifiée** de la **population**.
- S'y ajoutent les **pays**, apparus sous une forme associative dans les années 1970 et définis depuis par la loi¹⁴ comme des regroupements de communes et d'EPCI liés par une communauté d'intérêts en raison de leur appartenance à un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

S'étendant sur un **périmètre** arrêté par le **préfet de région**, pourvus d'**organes propres** ainsi que d'une **charte**, ils étaient **371** au 1^{er} janvier 2008, sous des formes variées, représentant 81 % de la superficie métropolitaine et 47 % de la population¹⁵.

- Les différentes formes de coopération intercommunale sont un facteur de **souplesse** mais aussi de **complexité**.

*

2. Depuis 1999, la coopération intercommunale rencontre un succès incontestable sur le plan quantitatif

- La **couverture** de la **population** et du **territoire français** par des groupements de communes à fiscalité propre est **quasiment complète**.

Tableau n° 2 – Les EPCI à fiscalité propre¹⁶

	1999		2008	
		%		%
Nombre d'EPCI à fiscalité propre	1 678	-	2 583	-
dont fiscalité additionnelle	1 567		1 224	
TPU	111		1 359	
Nombre de communes regroupées	19 128	52,0	33 636	91,5
dont fiscalité additionnelle	18 070		17 300	
TPU	1 058		6 336	
Population regroupée (M)	34,0	55,0	54,6	87,0
dont fiscalité additionnelle	29,8		12,1	
TPU	4,2		42,4	

Il s'en déduit qu'en moyenne, les EPCI à fiscalité propre regroupent **13 communes** et un peu plus de **20 000 habitants**.

¹⁴ Loi n° 95-115 du 4 févr. 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et loi n° 99-533 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT)

¹⁵ « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », *Commission des lois de l'Assemblée nationale*, Rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, oct. 2008

¹⁶ « Les collectivités locales en chiffres 2008 », *Direction générale des collectivités locales (DGCL)*

- Le champ des **compétences** des groupements de communes à fiscalité propre a **doublé** depuis 1999, le nombre moyen de leurs compétences étant passé de 4 à 8, bien **au-delà** des **obligations légales**.

Par exemple, en plus du développement économique et de l'aménagement de l'espace, qui sont des compétences obligatoires, environ 70 % d'entre eux exercent une compétence en matière de logement et habitat et de déchets et 60 % en matière de tourisme.

- Les **dépenses des EPCI à fiscalité propre** représentent **un quart** de celles des **communes** et l'**équivalent** de celles des **régions**.

Tableau n° 3 – Les dépenses des collectivités locales et de leurs groupements en 2005¹⁷

	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

Les dépenses des EPCI jouent, de ce fait, un rôle de **péréquation** vis-à-vis des communes.

Elles sont, à hauteur de **80 %** environ, des **dépenses de fonctionnement**.

- Les **incitations** de l'**Etat** en faveur de la coopération intercommunale, qui prennent la forme de dotations spécifiques¹⁸, ont produit leurs effets mais aujourd'hui un **palier quantitatif** semble avoir été **atteint**.

*

3. Le bilan qualitatif de la coopération communale est moins convaincant

- La coopération intercommunale, quoique couvrant 91,5 % des communes et 87 % de la population, n'a pas conduit à des **périmètres géographiques de groupements** toujours jugés **satisfaisants**¹⁹, notamment au regard de la référence que constitue l'« aire urbaine » au sens de l'Insee.

L'effort de **rationalisation du dessin de la carte intercommunale** entrepris en 2004²⁰ offre, pour autant, un **bilan modeste**, le mécanisme prévu à l'art. L. 5211-41 du CGCT n'ayant donné lieu, par exemple, qu'à une **dizaine de fusions d'EPCI**.

- S'agissant des **compétences**, le **principe de spécialité** interdit aux EPCI d'excéder le champ de celles qui leur ont été reconnues.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Environ 2 Md € en 2005 contre 1 Md € en 2000

¹⁹ « L'intercommunalité en France » – Rapport au Président de la République, *Cour des comptes*, nov. 2005

²⁰ Loi du 13 août 2004

Combiné au **principe d'exclusivité**, selon lequel une commune est dessaisie de sa compétence aussitôt qu'elle est transférée à un EPCI, il a pu être perçu comme un facteur de **rigidité**.

C'est pourquoi la loi du 13 août 2004 a favorisé, au profit des EPCI, la pratique des **fonds de concours**, la **mutualisation des services**²¹ et même l'exercice de **missions** pour le compte de la **région** et du **département**²².

Ce mouvement tend, en réalité, à reconnaître une **compétence générale** aux EPCI, par délégation de collectivités locales qui ont elles-mêmes une compétence générale. Il en résulte une **confusion accrue** dans la **répartition des compétences**.

- Le développement de la coopération intercommunale n'a pas produit **les économies d'échelle attendues**.

En particulier, entre 2000 et 2006, les **effectifs des EPCI** ont augmenté de **64 %**, tandis que ceux des **communes** ont continué à croître de **3 %**²³, alors même que ni les uns ni les autres n'ont été concernés par des transferts de compétences. Les effectifs des communes qui ne sont membre d'aucun EPCI ont, il est vrai, cru trois fois plus vite²⁴.

Pourtant, aux termes du I. de l'art. L. 5211-4-1 du CGCT : « Le **transfert de compétences** d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le **transfert du service** ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre ».

- Il est exact cependant que les **nouvelles exigences législatives ou réglementaires** pesant sur les EPCI, notamment dans le domaine de l'environnement, expliquent pour partie le dynamisme de leurs dépenses.

Surtout, la coopération intercommunale a pu se traduire, en particulier dans les petites communes, non par des économies d'échelle, mais par la **satisfaction de besoins nouveaux**.

*

4. Plusieurs propositions de réforme de la coopération intercommunale peuvent être formulées

- Parmi les **pistes de réforme** qui ont déjà été proposées, **trois options** se dégagent (v. **Annexe 1**).
- **Option n° 1 : Approfondissement de la coopération intercommunale**

L'effort de **rationalisation** des **périmètres géographiques** des groupements de communes devrait être poursuivi, le cas échéant avec des instruments plus directifs qu'aujourd'hui, tout en s'interrogeant sur le **maintien des syndicats intercommunaux** et des **pays**, dont la justification est devenue moins évidente.

²¹ Art. L. 5211-4-1 du CGCT

²² Art. L.5210-4 du CGCT

²³ *Observatoire des finances locales*, 2008

²⁴ « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 », *Insee Première*, n° 1091, juill. 2006

Une **meilleure répartition** des **compétences** entre les communes et leurs groupements devrait être recherchée, en évitant l'exercice conjoint de compétences et les financements croisés.

L'élimination des doublons et la mutualisation des moyens devraient permettre d'atteindre les **économies d'échelle** attendues.

- **Option n° 2 : Approfondissement et démocratisation**

Outre l'**approfondissement** de la coopération intercommunale (*option n° 1*), l'**élection au suffrage universel direct** des membres de l'assemblée délibérante des groupements de communes permettrait d'asseoir leur **légitimité démocratique**.

Le **mode de scrutin** pourrait s'inspirer du système applicable à **Paris, Lyon et Marseille** (v. **Annexe n° 2**). Cela signifierait que lors de l'élection des conseillers municipaux, chaque liste comporterait, en tête, des candidats à la fois au conseil municipal et à l'assemblée délibérante de l'EPCI.

- **Option n° 3 : Dépassement**

Au-delà de l'**approfondissement** et de la **démocratisation** de la coopération intercommunale (*option n° 2*), les **groupements de communes** pourraient, en **se substituant** aux communes qui les composent, accéder au statut de **collectivités locales**. Resterait, dans cette hypothèse, à définir précisément le statut, les compétences et les ressources des communes intégrées.

L'organisation particulière de **Paris, Lyon et Marseille** en **arrondissements** pourrait servir de référence (v. **Annexe n° 2**). Cela signifierait que les communes intégrées deviendraient des subdivisions de la nouvelle commune. Restant pourvues d'une assemblée délibérante et d'un maire, elles exerceraient certaines compétences de la nouvelle commune et pourraient se voir déléguer la gestion d'équipements ou de services communaux. De même, leur maire pourrait être chargé de certaines attributions relevant du maire de la commune et pourrait engager et ordonnancer les dépenses y afférentes.

Dans le cas particulier où elles occupent un poids prépondérant au sein du **département**, et sous réserve des évolutions proposées pour ce dernier, ces nouvelles communes pourraient **fusionner** avec lui, comme le permettent déjà les dispositions du 1^{er} alinéa de l'art. 72 de la Constitution. Les autres communes du département seraient alors rattachées aux départements limitrophes.

- En toute hypothèse, restent posées les questions du **caractère incitatif ou obligatoire de la réforme** et de son **calendrier** de mise en œuvre.

Annexe n° 1

Cartographie des propositions de réforme

	<i>Option n° 1</i> Approfondissement	<i>Option n° 2</i> Approfondissement et démocratisation	<i>Option n° 3</i> Dépassement
Rapport Mauroy ²⁵			
Rapport Pébereau ²⁶			
Cour des comptes ²⁷			
Rapport Richard ²⁸			
Rapport Lambert ²⁹			
Rapport Attali ³⁰			
Rapport Perben ³¹			
Rapport Warsmann ³²			

²⁵ « Refonder l'action locale », Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, oct. 2000

²⁶ « Rompre avec la facilité de la dette publique », Rapport de la Commission présidée par Michel Pébereau, déc. 2005

²⁷ « L'intercommunalité en France » – Rapport au Président de la République, *Cour des comptes*, préc.

²⁸ « Solidarité et performance – Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », *Conférence nationale des finances publiques*, Rapport du groupe de travail présidé par Pierre Richard, déc. 2006

²⁹ « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », *Révision générale des politiques publiques (RGPP)*, Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, nov. 2007

³⁰ « La libération de la croissance française », Rapport de la commission présidée par Jacques Attali, jan. 2008

³¹ « Imaginer les métropoles d'avenir », Rapport au Président de la République de Dominique Perben, jan. 2008

³² « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », *Commission des lois de l'Assemblée nationale*, Rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, oct. 2008

Annexe n° 2

Le statut de Paris, Lyon et Marseille

- Pour tenir compte de leur taille, le législateur³³ a doté Paris, Lyon et Marseille d'une **organisation** et de **modes d'élection dérogatoires**.
- Paris, Lyon et Marseille sont divisés, respectivement, en 20, 9 et 16 **arrondissements**³⁴ – lesquels n'ont pas la personnalité morale. Dans chacun d'eux et, à Marseille, dans 8 secteurs³⁵, un **conseil d'arrondissement**³⁶ est présidé par un **maire d'arrondissement**³⁷.

Le **conseil d'arrondissement** exerce certaines **compétences communales**³⁸ telles que l'implantation et l'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative sociale, culturelle ou sportive, et peut, pour cela, passer des **marchés** sans formalités préalables en raison de leur montant³⁹. Il peut, en outre, se voir déléguer la **gestion** de tout **équipement** ou **service** de la **commune**⁴⁰.

Le **maire d'arrondissement** est chargé des attributions relevant du maire de la commune en matière d'**état civil** et d'**affaires scolaires**⁴¹.

Un **état spécial d'arrondissement**, adopté en équilibre réel, est soumis au conseil municipal en même temps que le projet de budget de la commune⁴². Une fois devenu exécutoire, il permet au **maire d'arrondissement d'engager** et d'**ordonnancer** les **dépenses** qui y sont inscrites⁴³.

- Pour l'**élection** des **conseillers d'arrondissement**, chaque liste comporte, en tête, des candidats à la fois aux conseils d'arrondissement et municipal ou au Conseil de Paris⁴⁴.

L'**élection** du **maire d'arrondissement** a lieu dans les mêmes conditions que celles d'un maire, par un vote des conseillers d'arrondissement⁴⁵.

³³ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale

³⁴ Art. L. 2511-3 du CGCT

³⁵ Art. L. L. 2511-5, L. 2511-6 et L. 2511-7 du CGCT

³⁶ Art. L. 2511-4 du CGCT

³⁷ Art. L. 2511-25 du CGCT

³⁸ Art. L. 2511-16 du CGCT

³⁹ Art. L. 2511-22 du CGCT

⁴⁰ Art. L. 2511-17 du CGCT

⁴¹ Art. L. 2511-26 du CGCT

⁴² Art. L. 2511-41 du CGCT

⁴³ Art. L. 2511-43 du CGCT

⁴⁴ Art. L. 271 et suiv. du code électoral

⁴⁵ Art. L. 2511-25 du CGCT

DEPARTEMENTS ET REGIONS

AVERTISSEMENT : Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.

On a distingué, pour la commodité de l'exposé, la question des départements et régions d'une part, qui fait l'objet de la présente note, et celle des communes et intercommunalités d'autre part, traitée dans un second document. Bien évidemment, le problème doit être examiné dans sa globalité (cf. le cas-frontière des agglomérations départementalisables).

1. La région, une collectivité territoriale récente au rôle encore limité

- Bien que correspondant géographiquement, du moins pour certaines, aux provinces de l'Ancien régime, **les régions sont apparues récemment dans la structure des collectivités locales.**

- Par décret n° 69-296 du 2 avril 1969, le Général de Gaulle décidait de soumettre à référendum un projet de loi constitutionnelle ayant notamment pour objet de transformer en collectivité locale de plein exercice, au même rang que la commune et le département, ce qui n'était jusqu'alors qu'une **circonscription administrative, instituée par les décrets n° 59-171 du 7 janvier 1959 et n° 60-516 du 2 juin 1960** pour les besoins de la mise en œuvre de la politique de développement et d'aménagement du territoire de l'Etat. L'organe délibérant de ces régions aurait été composé d'élus et de représentants des activités économiques, sociales et culturelles, le préfet jouant le rôle de l'exécutif.

- L'échec du référendum conduisit la **loi n° 72-619 du 5 juillet 1972** portant création et organisation des régions à en faire de simples établissements publics, ayant pour objet de « *contribuer au développement économique et social de la région* » par des études, par des propositions de rationalisation des investissements, par la participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct et par les autres attributions que lui confieraient l'Etat ou des collectivités locales. Leur conseil était composé des députés et sénateurs, des représentants des agglomérations élus en leur sein et des représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux dont la moitié parmi les petites communes. Le préfet en restait l'exécutif.

- Les lois n° 82-213 du 2 mars 1982 et n° 86-16 du 6 janvier 1986 ont ensuite transformé ces établissements publics en **collectivités locales** avec, outre des compétences d'attribution, une clause de compétence générale et des conseils élus au suffrage universel direct. La loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République en a enfin garanti l'existence constitutionnelle, au même titre que les communes et les départements. Elles ne conservent plus guère qu'une originalité institutionnelle, avec une institution consultative non élue, le CESR, dépourvu de tout pouvoir de décision mais investi d'un rôle d'animation et de réflexion.

- La France compte **26 régions** (22 en métropole) et **1829 conseillers régionaux** (cf. le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral), soit 70 par région en moyenne (76 en métropole). Le mode de scrutin a été modifié à de nombreuses reprises et en dernier lieu par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 (scrutin de liste à deux tours, prime majoritaire à hauteur du quart du nombre total de sièges, seuil de 5 % des suffrages exprimés, répartition proportionnelle des sièges entre les listes, puis répartition des sièges attribués à chaque liste entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par chaque liste dans le département).
- Politiquement, l'échelon régional fait l'objet d'appréciations ambivalentes :

- Il est de plus en plus largement perçu comme pertinent pour la gestion des politiques et services publics ; en témoignent :

* la **réorganisation de l'administration déconcentrée de l'Etat**, qui depuis 2004 – avec le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements et le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à

l'organisation de l'administration territoriale dans les régions – et plus encore depuis 2008 – le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 ayant décidé de donner aux préfets de région autorité sur les préfets de département – privilégie le niveau régional ;

* les **politiques européennes** qui en matière de cohésion territoriale, et même en matière économique (cf. l'association des régions à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne), tendent à identifier l'échelon régional comme le plus adapté dans un contexte d'ouverture des économies et de compétition entre territoires.

- Il continue toutefois d'inquiéter ceux qui se préoccupent soit de **proximité** du service rendu à l'utilisateur, soit **d'unité nationale**.

- Sans doute pour cette raison, **le poids de la région demeure relativement limité en termes financiers** :

- **11.2 %** (25.24 Mds d'euros, dont 42 % de dépenses d'investissement) **des dépenses totales des collectivités en 2007** contre 28.3 % pour les départements et 60.5 % pour les communes et intercommunalités ; l'apprentissage et la formation professionnelle (20 % des dépenses) ;
- **13 % de la dette des collectivités territoriales** (hors groupements) la même année ;
- **9 % du produit de la fiscalité locale** en 2006 (35 % pour les départements, 56 % pour les communes et leurs groupements) ;
- **15.169 agents sur 1.804.200** dans l'ensemble des administrations publiques locales au 31 décembre 2005, soit il est vrai avant d'importants transferts – avec une très nette surreprésentation des agents de catégorie A par rapport aux autres collectivités (31 % contre 8 % en moyenne) .

- En 2006, les régions dépensaient en moyenne **342 euros par habitant** , se répartissant entre leurs **principaux domaines de compétence** :

- l'apprentissage et la formation professionnelle (20 % des dépenses) ;
- le développement économique (aides aux entreprises : 8 % des dépenses) ;
- l'enseignement (20 % des dépenses) : gestion immobilière des lycées ; gestion des personnels TOS affectés dans les lycées ; participation au frais de transport des élèves des lycées ;
- l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs (25 % des dépenses) ;
- depuis notamment les transferts de 2004, et sur une base volontaire dans la plupart des cas, la gestion des grands équipements : aéroports, ports non autonomes, voies navigables et ports intérieurs ;
- la culture : inventaire général du patrimoine culturel ; sur demande, propriété et gestion des immeubles classés ou inscrits ; cycle initial des établissements publics de formation professionnelle de la musique, de la danse et de l'art dramatique ;
- l'action sociale (formation des travailleurs sociaux) ;
- sur demande, la gestion des fonds européens de cohésion territoriale.

2. Le département, une collectivité territoriale ancienne dont les compétences n'ont pas été réduites

- Comme la région, mais contrairement à la commune, le département a initialement été institué – sous la Révolution – en tant que circonscription administrative, avec pour le découpage un critère géographique objectif (chef-lieu accessible en une journée à cheval). Il n'est devenu une collectivité locale que sous la IIIe République avec la loi du 10 août 1871, même si des assemblées délibérantes avaient été instituées dès 1833. Et c'est seulement la loi du 2 mars 1982 qui a transféré l'exécutif du préfet au président de conseil général.
- Depuis l'origine, **les conseillers généraux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours**, dans les cantons (articles L. 191 à L. 193 du code électoral). Il existe aujourd'hui **4039 cantons**, donc 4039 conseillers généraux – auxquels il faut ajouter, pour obtenir le total, les conseillers de Paris.
- Les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil général (article L. 3113-2 du CGCT).
- 8.4 Mds d'euros de charges de personnel en 2007, contre 1.6 pour les régions ; 35 % du total du produit de la fiscalité locale ; 28 % des dépenses totales des collectivités locales
- En 2006, les départements dépensaient en moyenne **925 euros par habitant** , se répartissant entre leurs **principaux domaines de compétence** :

- l'action sociale (RMI, APA, PCH... : 47 % des dépenses) ;
- le développement économique (aides aux entreprises : 3 % des dépenses) ;
- l'enseignement (7 % des dépenses) : gestion immobilière des collèges, gestion des personnels TOS affectés dans les lycées transport scolaires, participation au frais de transport des élèves des lycées ;
- les transports

- Les deux grandes réformes de 1982-1983 et de 2003-2004 entendaient à l'origine promouvoir l'échelon régional ; elles ont, finalement, plutôt renforcé le département : enracinement du département dans les représentations collectives ? lien avec la fragmentation du tissu communal, qui exige un échelon intermédiaire ?

3. Les nouveaux instruments de coordination entre départements et régions n'ont, à ce jour, pas apporté de réelles réponses à l'empilement des structures

- **La ventilation statistique par fonctions des dépenses des départements et des régions confirme que chacune de ces collectivités a sa personnalité propre ; les recoupements restent cependant nombreux**, d'une part en raison des subtilités des blocs de compétences (cf. les exemples caractéristiques de l'enseignement artistique, des transports scolaires, des aides aux entreprises... ; voir pour plus de détails le tableau des pages 9 à 14 du rapport Warsmann-Quentin-Urvoas), d'autre part du fait de la combinaison des clauses de compétence générale.
- **Les enchevêtrements apparaissent plus clairement encore si l'on se place du point de vue des métiers** (avec par exemple la gestion immobilière d'établissements d'enseignement), et non plus des compétences juridiques (collèges et lycées).
- Délaissant la simplification des structures, les réformes de 2003 et 2004 ont essayé de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes de coordination pour l'exercice de compétences partagées : c'est la notion de **collectivité chef de file**.
- Ainsi le **cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution**, dans sa rédaction de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République dispose-t-il désormais : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Cette rédaction appelle les commentaires suivants :

- **L'interdiction de toute forme de tutelle entre collectivités territoriales**, qui était l'un des fondements des lois de décentralisation du début des années 1980, était auparavant de niveau législatif (voir notamment les articles L. 1111-4 et L. 1111-5 du CGCT).

- Encore faut-il s'entendre sur la notion de tutelle : son sens juridique précis, éclairé par le Conseil d'Etat statuant au contentieux (voir notamment CE, Ass., 12 décembre 2003, Département des Landes, Rec. p. 502), veut que **la tutelle confère à celui qui l'exerce des pouvoirs d'annulation ou de substitution d'action, ou encore des pouvoirs d'autorisation ou d'approbation**. Une simple incitation financière n'est donc pas une contrainte sauf si, par sa nature et par ses effets, elle entrave la liberté de décision des collectivités qui y sont assujetties.

- La révision de 2003 n'a pas clairement tranché puisqu'elle a tout à la fois élevé au rang constitutionnel l'interdiction des tutelles et introduit par dérogation la notion de **chef de file** : possibilité donnée par la loi à une collectivité d'organiser les modalités de l'action commune dans un domaine de compétence partagé avec d'autres, sans que soit requis l'accord préalable des collectivités subordonnées. La formule était supposée remédier aux dysfonctionnements observés (concurrence des collectivités, gaspillages des moyens, faible lisibilité de l'action publique).

- **La mise en œuvre de ce principe du chef de file a cependant été timide**, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne l'ayant prévu que dans **deux domaines seulement** : le développement économique (aides aux entreprises), au profit de la région (articles L. 1511-1 à L. 1511-8 du CGCT, dont des extraits sont reproduits en annexe) et l'action sociale, au profit du département.
- **Le cas des aides aux entreprises (cf. annexe) illustre les limites du dispositif** tel qu'il a été mis en œuvre jusqu'ici par le législateur. Celui-ci n'a pas voulu donner à la collectivité chef de file le moindre

pouvoir de contrainte juridique permettant d'asseoir une prééminence ; elle l'a au contraire cantonnée à un rôle d'incitation, d'influence, d'impulsion (avec des instruments de conventionnement et de planification) . Les changements apportés par rapport aux pratiques antérieures sont donc des plus modestes.

- **Un rapport de la Cour des comptes** en date du 28 novembre 2007 sur Les aides des collectivités territoriales au développement économique a d'ailleurs dressé un bilan pour le moins dubitatif de ces innovations . Le rapport recommande de « *redéfinir la compétence économique, qu'il apparaît indispensable de recentrer sur le couple Etat-région* », et appelle de ses vœux « *des inflexions majeures sur le plan législatif* ».
- Au total, ce qui était présenté comme une réforme des modes d'exercice des compétences partagées ne semble guère avoir apporté de nouveauté par rapport aux pratiques antérieures.

4. Des options très diverses ont été envisagées pour l'avenir par de récents rapports

4.1 Première option : diminuer le nombre de collectivités à chacun des échelons

- Avec quels arguments : économies d'échelle ? taille critique européenne ?
- Fusions de régions préconisées par le rapport Warsmann-Quentin-Urvoas, sur une base volontaire avec, sur une période limitée (un an ?), incitation financière et assouplissement des conditions réglementaires
- Voir aussi le rapport de Michel Piron, *Gouverner en France : Quel équilibre territorial des pouvoirs ?* Rapport d'information au nom de la commission des lois, XIIe législature, n° 2881, 22 février 2006

4.2 Deuxième option (approfondissement) : mieux organiser la gestion des compétences partagées

* **Aménagement de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre** selon deux axes :

- extension des domaines placés sous le régime de la collectivité chef de file ;
- approfondissement du régime de la collectivité chef de file, en donnant à cette dernière un rôle véritablement directeur : cela suppose d'exploiter au maximum les marges de manœuvre offertes par la Constitution révisée en 2003, ce que n'a sans doute pas fait la loi du 13 août 2004 ;
- renforcement du pouvoir normatif des régions, par exemple en donnant un caractère prescriptif à certains documents de planification, créant des effets de droit à l'égard des collectivités subordonnées ;
- reste que dans une décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 rendue à propos de la loi relative aux contrats de partenariat, le Conseil constitutionnel a fait prévaloir une conception relativement rigide en jugeant que les dispositions de l'article 72 habilite la loi à désigner une collectivité territoriale « *pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* » et en censurant pour ce motif le texte déferé qui prévoyait que plusieurs collectivités pouvaient désigner l'une d'entre elles pour signer en leur nom un contrat de partenariat, un pouvoir de décision pour déterminer une action commune ayant été conféré à cette dernière. Faut-il aller jusqu'à proposer une réforme constitutionnelle pour assouplir les contraintes ?

* **Limitation des financements croisés**

- Après le rapport Richard , le rapport Warsmann-Quentin-Urvoas préconise qu'un seul niveau de collectivité puisse participer au financement d'un projet conduit par une autre : lorsqu'une collectivité est maître d'ouvrage, un seul autre échelon pourrait intervenir par fonds de concours. Des dérogations seraient possibles pour les communes dont la population et le potentiel financier seraient inférieurs à certains niveaux.
- Comment mettre en œuvre un tel principe ? Comment régler, dans cette hypothèse, les conflits de compétence positifs ? L'exception suggérée est-elle réaliste, vide-t-elle le principe de sa substance ?

4.3 Troisième option (approfondissement) : limiter voire éliminer les cas de compétence partagée

Une telle solution, à la supposer poussée jusqu'à son terme, aurait pour effet, ou pour vertu, de priver d'objet la question de la tutelle.

*** Remodelage du schéma actuel**

- Le rapport Warsmann-Quentin-Urvoas, pour prendre l'exemple le plus récent, a formulé des propositions précises : la région seule pour la gestion des établissements d'enseignement secondaire et des établissements d'enseignement artistique, les transports scolaires et organisations des transports terrestres en général ; le département seul pour le tourisme, l'action sociale, les musées, les bibliothèques. A traiter dans le détail au cours de la séance du 12 novembre.

- Se donner comme critères, dans la répartition, le bon niveau de prestation de service, et la logique de la spécialisation par métiers : cf. rapport Lambert

*** Suppression de la clause de compétence générale**

- Proposition en ce sens, notamment, du rapport Lambert

- Y a-t-il des effets pervers à redouter ?

- Est-ce envisageable sans révision constitutionnelle ?

- Compte tenu de la structure retenue, faut-il conserver la clause de compétence générale : pour la région ? pour le département ? pour aucun des deux ? La même question se pose d'ailleurs au niveau des intercommunalités et des communes.

4.4 Quatrième option (dépassement) : rapprocher voire fusionner les structures

*** Unification de la composition des organes délibérants en faisant en sorte que tout ou partie des conseillers généraux siègent aussi comme conseillers régionaux**

- Une telle réforme pourrait-elle et devrait-elle s'accompagner d'un rapprochement des administrations et/ou des ressources financières ?

- Quelles incidences sur les modes de scrutin ? Ce scénario implique-t-il de renoncer au scrutin uninominal ? Peut-on au contraire imaginer de grands cantons, par exemple dans le cadre des actuels arrondissements ? Quels seraient les avantages et inconvénients respectifs de ces solutions ?

- Cette réforme peut-elle être mise en œuvre sans révision constitutionnelle ?

*** Suppression d'un échelon par la fusion volontaire**

- Proposition en ce sens du rapport Warsmann-Quentin-Urvoas, assortie d'un mécanisme d'incitation financière limitée dans le temps et de dispositions visant à faciliter réglementairement une telle évolution (majorités qualifiées...)

- Expérience à venir en Alsace ?

- L'article 72, 1er alinéa de la Constitution le permet à l'évidence : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ».

- Que resterait-il alors du département ? Plusieurs options sont théoriquement envisageables, de la simple subdivision administrative au modèle PLM en passant par le maintien d'une personnalité morale (cf. l'exemple des sections de communes) et le cas échéant aussi d'un budget annexe – financé exclusivement par des dotations venues de l'échelon régional ? Le département conserverait-il un personnel propre ? Quant aux

compétences, seraient-elles exercées seulement par délégation ? subsisterait-il des compétences propres ?

*** Suppression autoritaire et au niveau national d'un échelon de collectivité locale**

- Quel échelon ?

- Proposition en ce sens du rapport Attali (décision 260), visant les départements à horizon 10 ans .

Annexe

**Le statut de chef de file de la région
en matière d'aides directes et indirectes aux entreprises : extraits du CGCT**

Article L. 1511-1

La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat.

Le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements.

A cette fin, ces collectivités et groupements transmettent, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente (...).

En cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, le président du conseil régional, de sa propre initiative ou saisi par le représentant de l'Etat dans la région, organise une concertation avec les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des groupements de collectivités territoriales intéressés, et inscrit la question à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil régional ou de la commission permanente. Les avis et propositions des présidents de conseil général, des maires et des présidents des groupements de collectivités territoriales intéressés sont communiqués au cours de ce débat.
(...)

Article L. 1511-2

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 1511-3, de l'article L. 1511-5, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, **le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.** Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre.

Les aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements au titre du présent article et de l'article L. 1511-3 ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.
(...)

Article L. 1511-5

Une convention peut être conclue entre l'Etat et une collectivité territoriale autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3. Une copie de la convention est en ce cas portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'Etat dans la région.

Article 1er, non codifié, de la loi du 13 août 2004

II. - A titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique. Après avoir organisé une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires, le schéma régional de développement économique expérimental est adopté par le conseil régional. Il prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'Etat dans la région.

Le schéma régional de développement économique expérimental définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

Quand un schéma régional expérimental de développement économique est adopté par la région, celle-ci est compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises.

Une convention passée entre l'Etat, la région et, le cas échéant, d'autres collectivités ou leurs groupements définit les objectifs de cette expérimentation ainsi que les moyens financiers mis en œuvre par chacune des parties. Elle peut prévoir des conditions d'octroi des aides différentes de celles en vigueur au plan national.

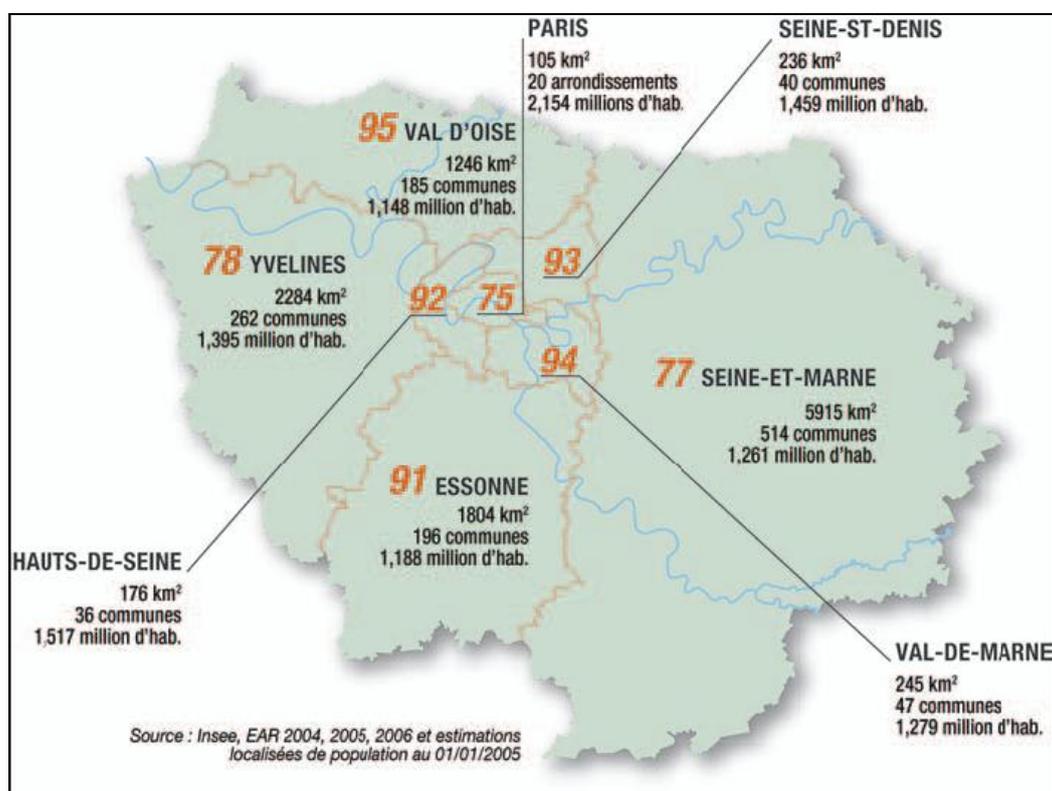
Un bilan quinquennal de mise en œuvre de ce schéma expérimental est adressé au préfet de région, afin qu'une synthèse de l'ensemble des expérimentations puisse être réalisée à l'intention du Parlement.

Comité pour la réforme des collectivités locales

NOTE

Objet : L'Ile-de-France et le Grand Paris – Etat des lieux

- La **région Ile-de-France**, peuplée de **11 362 000 habitants**¹, soit 20 % de la population française, est composée d'un ensemble de **8 départements**, **1 281 communes** et **105 groupement à fiscalité propre**, occupant un espace de **12 012 km²** (seules l'Alsace et la Corse sont moins vastes).



Avec 11,3 M d'habitants et un PIB de 425,5 Mds €, la **région Ile-de-France** se situe au **2^{ème} rang des régions européennes**, derrière la Rhénanie-Nord-Westphalie qui compte 18,1 M d'habitants et un PIB de 447 Mds €. Le Grand Londres arrive au 4^{ème} rang avec 7,4 M d'habitants et un PIB de 301,5 Mds €².

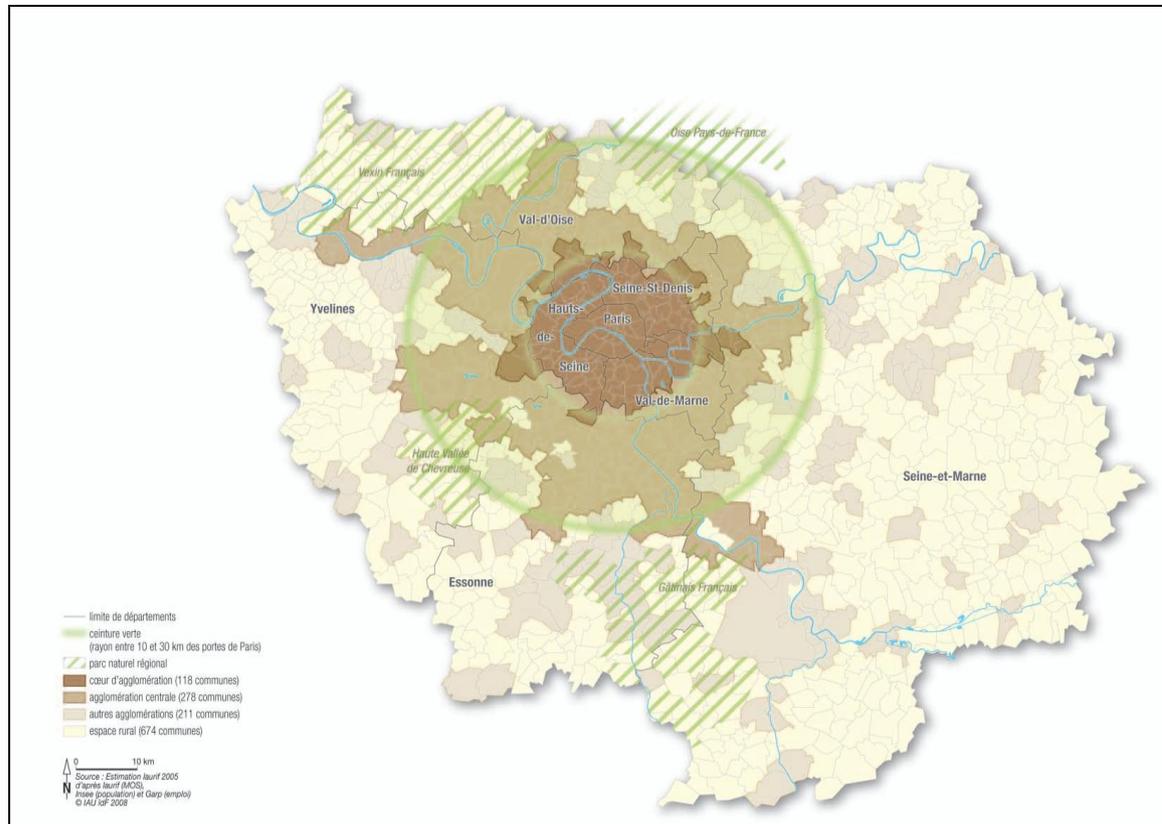
Elle est la **première région française** par sa population et son PIB, devant la région Rhône-Alpes (6,0 M hab. et 174 Mds € de PIB), la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (4,8 M hab. et 130 Mds € de PIB) et la région Nord-Pas-de-Calais (4,1 M hab. et 91 Mds € de PIB). La plus petite région Française, la région Limousin, compte 727 000 hab. et un PIB de 17 Mds €³.

¹ 10 952 011 selon le recensement général de la population (RGP) en 1999

² Eurostat ; le PIB est mesuré en parité de pouvoirs d'achat (PPA)

³ Insee et Direction générale des collectivités locales, 2008

- Au sein de la région Ile-de-France, l'« **aire urbaine** »⁴ **parisienne** rassemble, au-delà de la **Ville de Paris**⁵, une population de **11 174 746 habitants**, au **premier rang des aires urbaines françaises**, devant Lyon (1 648 216 hab.), Marseille (1 516 340 hab.), Lille (1 143 125 hab.) et Toulouse (964 797 hab.). En termes de **PIB**, elle se situe au **4^{ème} rang mondial**, à égalité avec Chicago, derrière Tokyo, New York et Los Angeles, et devant Londres.



Le « **cœur d'agglomération** » comprend les communes en continuité de bâti avec Paris (au moins 80 % d'espaces urbanisés au MOS 1999) et denses (au moins 80 habitants+emplois à l'hectare d'urbain construit)

L'« **agglomération centrale** » correspond à l'agglomération parisienne définie par l'Insee en 1999

L'organisation administrative de l'Ile-de-France présente de fortes spécificités, dues à la présence de nombreuses administrations de l'Etat (1), à la situation de la région et des départements (2), ainsi à qu'elle des communes et de leurs groupements (3).

*
* *

⁴ La notion d'« aire urbaine » résulte d'une nomenclature élaborée par l'Insee. Elle correspond à un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci ; chiffres issus du RGP en 1999

⁵ Dont les limites résultent de la loi du 16 juin 1859 (annexion des communes de Passy, Auteuil, Batignolles-Montceaux, Montmartre, La Chapelle, La Villette, Belleville, Charonne, Bercy, Vaugirard et Grenelle) et de l'annexion de la zone *non aedificandi* correspondant aux anciennes fortifications sur laquelle a été construite la périphérique entre 1953 et 1973.

Des **déséquilibres** apparaissent dans les **ressources des départements de Paris** et de la **petite couronne**.

Tableau n° 2 – Les ressources des départements de Paris et de la petite couronne en 2007 (M €)

Département	DGF	DMTO	TH	TFPB	TFPNB	TP	Total
Département de Paris ¹⁰	25,8	790,0	101,8	0,0	0,0	0,0	917,6
Hauts-de-Seine	264,1	407,0	162,2	161,6	595,1	265,3	1 855,3
Seine-Saint-Denis	271,3	164,0	114,0	174,4	872,1	295,9	1 891,7
Val-de-Marne	223,9	200,0	121,8	144,8	425,1	168,1	1 283,7
Total	785,1	1 561,0	499,8	480,8	1 892,3	729,3	5 948,3

Outre les **attributions des régions de droit commun**, la **région Ile-de-France** exerce un rôle de **coordination** en matière d'équipements collectifs, d'espaces verts, de circulation et de transports. Elle adopte, pour cela, le **schéma directeur régional d'Ile-de-France (SDRIF)** prévu par l'**art. L. 141-1 du code de l'urbanisme**¹¹.

*

3. L'intercommunalité accuse un retard en Ile-de-France

- La situation des **communes** et de leurs **groupements en Ile-de-France** se distingue de la moyenne nationale.

Avec **environ 100 groupements à fiscalité propre** couvrant **5,5 M d'habitants**, la **coopération intercommunale** reste **inachevée**, même si elle a progressé depuis 1999¹². Ces groupements rassemblent environ **70 % des communes** et **50 % de la population**.

¹⁰ La Ville de Paris a un budget de l'ordre de 7 Mds €

¹¹ « La région d'Ile-de-France élabore en association avec l'Etat un schéma directeur portant sur l'ensemble de cette région./ Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région [...] Ce schéma détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques »

¹² 43,7 M hab. en 2005 c. 12,9 M hab. en 1999, « L'intercommunalité en France » – Rapport au Président de la République, *Cour des comptes*, nov. 2005

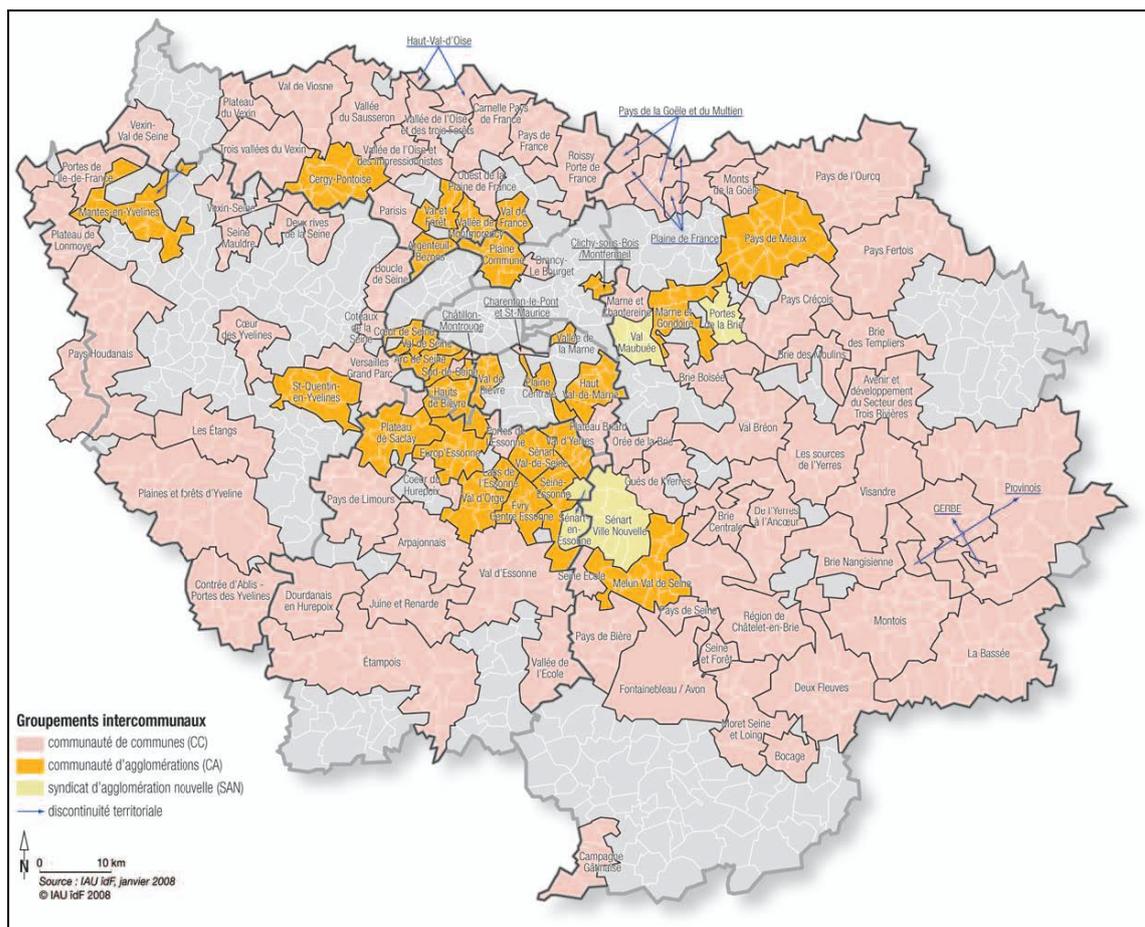


Tableau n° 2 – L'intercommunalité

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

Les **raisons** traditionnellement avancées pour expliquer ce **retard** tiennent notamment au **poids de la Ville de Paris** dont la **coopération** avec les **autres collectivités de la région** est **peu institutionnalisée** pour des raisons à la fois administratives (périphérique) et politiques. La **taille moyenne des communes limitrophes** peut également limiter l'intérêt d'un regroupement. Enfin, contribue sans doute à ce retard l'existence de grands **syndicats interdépartementaux et intercommunaux** en charge de **services publics locaux**, tels le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), le Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM), le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) ou le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC). Les périmètres de ces établissements publics ne se recouvrent pas.

C'est dans ce cadre que se situe la réflexion sur le « **Grand Paris** »¹³.

- Divers **établissements publics locaux** interviennent également sur le territoire de la région Ile-de-France, tel la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ou l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense¹⁴, qui regroupe les communes de Courbevoie et de Puteaux et le département des Hauts-de-Seine.

¹³ « Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolutions institutionnelles du Grand Paris », par Philippe Dallier, *Sénat*, avr. 2008

¹⁴ Loi n° 2007-254 du 27 févr. 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense

Annexe

Comparaisons internationales : Paris, Londres et Berlin¹⁵

	Paris	Londres	Berlin
Présentation	<p>Ville de Paris 113^{ème} commune de France par sa superficie. Statut modifié en 1983 Périmètre défini en 1860 Département de Paris créé en 1964 105 km² 2,17 millions d'habitants</p>	<p>Greater London Authority Institution créée en 2000 Périmètre défini en 1965 1 579 km² 7,52 millions d'habitants</p>	<p>Ville État de Berlin (un des 16 États de la Fédération allemande) Les limites de la Ville État datent de 1920 896 km² 3,4 millions d'habitants</p>
Principaux problèmes	<p>Multiplicité des acteurs, inefficacité des initiatives dans le domaine économique, développement déséquilibré de la métropole est/ouest, politique des banlieues.</p>	<p>Transports insuffisants, développement accéléré de la métropole à organiser, taux de chômage élevé de la main-d'oeuvre locale.</p>	<p>Capitale en convalescence et en reconstruction et capitale d'une fédération polycentrique. Taux de chômage élevé et dette importante.</p>
Le chef de l'exécutif	<p>Bertrand Delanoë Maire de Paris Le maire de Paris est élu par le Conseil de Paris. Il a les pouvoirs d'un maire de commune et d'un Président de conseil général. Il n'a pas de pouvoirs spécifiques concernant le développement de la métropole.</p>	<p>Ken Livingston Maire du Grand Londres Le maire de Londres est élu directement par les électeurs. Un maire adjoint est choisi parmi les membres de l'Assemblée. Le maire est avant tout responsable de la planification stratégique.</p>	<p>Klaus Wowereit Maire gouverneur de Berlin (chef de l'exécutif de la Ville État de Berlin) Le maire de Berlin est élu par la Chambre des députés de Berlin. Le Sénat de Berlin (exécutif de Berlin) comprend le maire gouverneur et 8 sénateurs, choisis par le maire gouverneur à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre des députés.</p>
L'assemblée de la collectivité	<p>Conseil de Paris 163 membres élus sur des listes d'arrondissements avec un proportionnel comportant une prime majoritaire. Le Conseil de Paris est compétent pour régler, par ses délibérations, à la fois les affaires de la commune et celles du département.</p>	<p>Greater London Assembly 25 membres (14 élus au scrutin majoritaire et 11 élus au scrutin proportionnel) : 9 conservateurs, 7 travaillistes, 5 libéraux démocrates, 2 verts, 2 nationalistes. L'Assemblée de Londres contrôle l'action du maire et peut modifier son projet de budget à la majorité des deux tiers.</p>	<p>Chambre des députés de Berlin 130 députés élus au suffrage universel direct uninominal (1^{ère} voix) et proportionnel (2^{ème} voix) Le maire gouverneur est responsable devant la Chambre des députés. Dans le respect de la Constitution fédérale, la Chambre des députés vote la loi applicable sur le territoire de la Ville État de Berlin.</p>

¹⁵ Rapport de Philippe Dallier, *Sénat*, avr. 2008

Principales compétences de la collectivité	Les principales actions de la ville de Paris concernent : - la solidarité (santé, action sociale, intégration, ville) pour 24 % du budget - l'enfance pour 15 % - l'espace public (voirie, architecture) pour 13 % - la culture, le sport et la jeunesse pour 13,5 % - l'environnement et la propreté pour 12 % - le logement et l'urbanisme pour 12,5 % - la sécurité pour 5 %	Les compétences du Grand Londres concernent les transports, le développement économique, la police et les services de secours. Par ailleurs, le maire peut intervenir dans tout domaine qui concerne la vie des Londoniens sans développer des politiques concurrentes avec celles déjà existantes. Il a un pouvoir d'influence et de coordination. Il développe ainsi des stratégies dans les domaines de la gestion des déchets, de la culture, de la préservation de la biodiversité, etc.	La Ville État de Berlin exerce l'ensemble des compétences dévolues aux États membres par la Constitution fédérale (développement urbain, culture, économie, justice, enseignement, santé, sécurité, police, travail, affaires sociales).
Budget de la collectivité	7 milliards d'euros - impôts et taxes (53 %) - dotations de l'État (23 %) - dotations TIPP et TSCA (transferts de compétences) (5 %) - autres recettes (19 %)	15 milliards d'euros Dotation du gouvernement pour environ 90 % et taxe additionnelle sur la Council Tax, l'impôt local des boroughs.	21 milliards d'euros Dotation fédérale (partage d'impôts nationaux pour 50 %), dotation fédérale de péréquation (18 %) et recettes propres (32 %).
Arrondissements	Paris est subdivisée en 20 arrondissements aux compétences limitées relatives notamment aux équipements de proximité. Chaque arrondissement est administré par un maire et un conseil élu composé de conseillers de Paris et de conseillers d'arrondissement. Le budget des arrondissements s'élève en 2008 à 109,5 millions d'euros.	Le Grand Londres comprend 32 boroughs ainsi que la City of London qui assurent la mise en oeuvre des services de proximité (éducation, logement, services sociaux, environnement, planification locale, parkings, éclairages urbains, propreté, équipements culturels et de loisirs) et peuvent également financer des auxiliaires de police. Le budget des boroughs est [supérieur au] budget du Grand Londres.	La Ville État de Berlin est divisée en 12 arrondissements chargés de l'administration de proximité et dotés chacun d'un conseil élu et d'un office d'arrondissement composé du maire d'arrondissement et de son adjoint. Chaque arrondissement dispose d'un budget détaché du budget de la Ville État. Les 12 maires d'arrondissement, le maire gouverneur et son adjoint forment le Conseil des maires, qui est consulté par le Sénat et la Chambre avant toute décision.
Représentation déconcentrée de l'État	Préfet de la région Île-de-France Préfet de police	Directeur du Government Office for London.	Pas de représentant de l'État fédéral.
Compétences de l'État	L'État reste responsable des compétences régaliennes (police, justice, immigration), sociales (droit du travail, ville) mais il intervient également dans beaucoup de domaines partagés (culture, emploi, politique économique, infrastructures importantes, etc.).	L'État britannique est compétent en matière d'infrastructures (routes et voies ferrées nationales), de qualifications, d'immigration, de politique économique et fiscale et de services sociaux (santé, sécurité sociale). Le GOL gère 40 programmes, les fonds structurels attribués au Grand Londres et les subventions étatiques.	Compétences régaliennes de l'État fédéral : il n'exerce aucune tutelle ni aucun contrôle autre que celui de la Cour constitutionnelle qui peut invalider les lois de la Ville État si elle juge qu'elles vont à l'encontre de la loi fondamentale ; elle peut démettre le maire gouverneur de sa fonction si elle juge qu'il a violé la loi fondamentale.

Transports	STIF, syndicat présidé par le Président de la région avec forte autonomie de la RATP et de la SNCF, entreprises publiques sous la tutelle de l'État.	Transport for London, agence sous la responsabilité du maire.	Le Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) assure l'interconnexion des transports à Berlin et dans le Brandebourg (donc au-delà du Grand Berlin) mais chaque État gère ses opérateurs ; l'union tarifaire a été réalisée entre Berlin et le Brandebourg.
Logement	Compétence de la ville qui accorde les permis de construire et a la maîtrise du foncier. Rôle de l'État qui participe au financement du logement social.	Depuis 2006, le maire de Londres est responsable de la stratégie dans le domaine du logement mais les boroughs sont également compétents. Il bénéficie des conseils du National Housing and Planning Advice Unit, qui a pour mission de rendre le marché immobilier plus abordable.	La Ville État de Berlin ne s'occupe pas du logement, car l'offre est plus importante que la demande (100 000 logements vides) ; mais elle a conservé ses participations dans les sociétés semi-publiques de construction et de gestion/location.
Développement économique	Compétence partagée entre la région, les départements et les communes. L'État et la CCIP interviennent également dans ce domaine.	London Development Agency sous la responsabilité du maire.	Le développement économique est confié, pour sa partie marketing, à « Berlin Partner » (agence financée par la Ville État et par 160 entreprises privées).
Police	Compétence de l'État pour la police nationale et compétence des communes pour la police municipale. Pas de police municipale à Paris.	Metropolitan Police Authority sous l'autorité principale de l'État mais financée par la mairie et travaillant étroitement avec les élus.	La Ville État de Berlin dispose de sa propre police métropolitaine qui assure la totalité des compétences de police.
Services de secours aux personnes	Compétence de l'État exercée par le préfet de police à Paris et dans les départements de la petite couronne.	The London Fire and Emergency Planning Authority qui administre The London Fire brigade est sous l'autorité du maire.	Assurés par la Police de Berlin.
Planification	Le SDRIF est révisé par la région et préparé en concertation avec les conseils régionaux. Il doit être approuvé par l'État par décret en Conseil d'État. Il s'agit à la fois d'un document d'aménagement du territoire et d'un document d'urbanisme prescriptif. Toutefois, il doit respecter le principe de subsidiarité.	Le London Plan est à la fois un document d'ordre technique, juridique et politique, qui traite aussi bien les questions relatives à l'économie, à l'inclusion sociale et à l'environnement. Il traduit les choix stratégiques du maire pour accompagner le développement de la métropole dans les 20 ans.	Il existe deux documents d'urbanisme, l'un s'imposant à l'autre, à savoir : un schéma directeur et un plan d'occupation des sols ; les deux sont déterminés et négociés entre la Ville État, les arrondissements et la population.

ILE-DE-FRANCE ET GRAND PARIS, EVOLUTIONS ENVISAGEABLES

AVERTISSEMENT : Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.

Si l'on admet, au regard des éléments de diagnostic figurant dans la note précédente, que constituent des objectifs qui méritent d'être poursuivis :

- la simplification de l'organisation administrative d'ensemble et la limitation des coûts de fonctionnement et de coordination des structures,

- et la mise en place d'une organisation spécifique pour la zone dense de l'agglomération parisienne, permettant de résoudre à l'échelle la mieux adaptée les problèmes de logement, de déplacements ou encore d'attractivité économique,

le statu quo ne paraît pas pouvoir être recommandé. Le quasi statu quo non plus, qui consisterait à maintenir de simples instances de concertation telles que la « *conférence métropolitaine* », réunie pour la première fois le 7 juillet 2006 à l'hôtel de ville de Vanves, à l'initiative initialement du maire de Paris et qui est un espace de dialogue entre communes de la petite couronne.

Restent alors, essentiellement, deux catégories de schémas, qui pour simplifier voient une entité nouvelle soit se superposer aux structures actuelles, soit s'y substituer en tout ou partie. Le choix doit aussi se faire en considération de l'exigence de renforcement de la démocratie locale.

- **Schéma n° 1 : création de structures nouvelles s'ajoutant aux actuelles**

* Création, à partir de la conférence métropolitaine, d'un syndicat mixte (d'étude dans un premier temps).

- Conçue comme une formule de compromis entre le statu quo et la suppression des départements de Paris et de la petite couronne, la démarche a été engagée le 26 juin dernier, dans un climat relativement consensuel, par quelques 200 élus représentant une centaine de collectivités (communes, intercommunalités, départements, région, auxquels s'ajoutent les organismes consulaires) réunies, en présence du secrétaire d'Etat en charge de la région capitale, pour des Assises de la métropole.

- Il appartient désormais à l'organe délibérant de chacune des collectivités concernées de donner suite ou pas à ce projet, qui vise à les doter d'un outil commun ayant pour objectifs « *la définition des partenariats possibles et des modalités de co-réalisation des projets de dimension métropolitaine (notamment sur le développement économique et l'emploi, le logement, la mobilité et les déplacements et le développement culturel), la solidarité financière et les diverses hypothèses de péréquation d'une part et de mutualisation d'autre part au sein du cœur d'agglomération et à l'échelle régionale (...) et l'évolution de la gouvernance du cœur de la métropole (...)* ».

- A terme, la structure pourrait avoir des compétences plus consistantes, en matière par exemple de gestion des grands projets architecturaux et urbanistiques ou de transports.

- Ce schéma ne permet pas l'élection au suffrage universel direct.

* **Constitution, autour de Paris, de plusieurs communautés d'agglomération** (scénario décrit comme celui des « pétales de marguerite » par le rapport Dallier). Mais, en première analyse, un tel schéma ne paraît pas pouvoir apporter de réponse satisfaisante à la question à résoudre, qui tient à ce que des problèmes spécifiques se posent à l'échelle de la métropole. Resteraient des gains d'économie d'échelle pour les communes de la banlieue parisienne, mais le morcellement communal y est nettement moindre qu'ailleurs en France.

* **Création d'une vaste structure intercommunale englobant la ville de Paris, élue le cas échéant au suffrage universel direct**, et prenant la forme soit d'une communauté d'agglomération, soit plus vraisemblablement d'une communauté urbaine ; elle prendrait le nom de Grand Paris.

- Certains contestent qu'une telle architecture soit adaptée aux besoins d'une aire urbaine aussi importante (6 millions d'habitants si l'on s'en tient à la petite couronne). En outre, il serait singulier qu'une intercommunalité recouvre plusieurs départements, auxquels elle ferait nécessairement concurrence. Une telle évolution, *prise*

isolément, pourrait donc compliquer la gouvernance plutôt que la simplifier.

- On relèvera, même si ce n'est guère réaliste, que certains (cf. notamment le rapport Dallier) ont imaginé, pour éviter les conflits de légitimité, la suppression de la mairie de Paris, les mairies d'arrondissements étant placées sur le même plan que les communes de banlieue.

- **Schéma n° 2 : réduction du nombre de structures**

* Au sein d'un même niveau de collectivités :

- pour mémoire : **extension des frontières de la capitale parisienne**, sur le modèle de la loi du 15 juin 1859 qui vit Paris passer de 12 à 20 arrondissements par absorption totale ou partielle d'une vingtaine de communes (Auteuil, Belleville, Montmartre, Vaugirard...). Mais sur quel périmètre – l'extension aux 123 communes de la petite couronne, portant la population totale à 6 millions d'habitants, ne paraissant pas réaliste (besoin de proximité, identité des communes) ? Quelles seraient les conséquences sur les frontières départementales et plus radicalement sur l'avenir de la collectivité départementale ?

- **fusion des quatre départements de la petite couronne** (budget unique, élection au suffrage universel), de manière à partager la richesse économique et conduire les politiques structurantes sur des périmètres adéquats. Sans doute l'entité nouvelle devrait-elle, dans ce schéma, disposer de compétences élargies par rapport aux conseils généraux de droit commun (transports collectifs, logement, développement économique notamment) ; inversement, le social pourrait redescendre au niveau communal ou intercommunal, et certains équipements (collèges, routes) remonter à l'échelon régional, qui resterait en charge de la planification ainsi que des grands aménagements régionaux. La structure disposerait d'outils novateurs : « opérations d'intérêt métropolitain », sur le modèle des opérations d'intérêt national, lui permettant de se substituer aux communes et intercommunalités en matière d'urbanisme ; agence foncière du Grand Paris. Telle est la solution privilégiée par le rapport Dallier, qui il est vrai a reçu un accueil mitigé chez les élus. Par ailleurs la répartition des compétences entre la région et ce grand département n'est pas très facile à déterminer (cf. l'exemple du projet de métrophérique).

* Entre différents échelons de collectivités :

- **création du Grand Paris sur le modèle intercommunal décrit plus haut, la nouvelle structure se substituant par ailleurs, sur son territoire, aux actuels départements** ; sur le territoire de la région Ile-de-France entourant le grand Paris, deux départements seraient conservés, un à l'Est, l'autre à l'Ouest et au Sud ; c'est une option maximaliste en termes d'évolution des structures ;

- **fusion de la région et des départements** avec imbrication des élus (le cas échéant en lien avec une réforme de cette nature au niveau national).

- Quelle que soit l'hypothèse retenue, le schéma nouveau conduirait à une réflexion sur :

- **l'éventuel redécoupage des frontières régionales** pour les faire mieux coïncider avec les réalités géographiques et économiques (extension à certains endroits – département de l'Oise – limitation à d'autres), dans le cadre de la réflexion plus générale du comité sur le nombre et la taille des régions ;

- les **structures et les compétences de l'Etat territorial en Ile-de-France**, qui devront sans doute être adaptées en conséquence (préfecture, administrations déconcentrées, préfet de police).

L'ORGANISATION DES COLLECTIVITES LOCALES EN CORSE

Objet : La Corse

AVERTISSEMENT : *Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.*

- La Corse est une « collectivité territoriale à statut particulier » au sens du premier alinéa de l'art. 72 de la Constitution du 4 oct. 1958 .

Rattachée à la France en 1768, elle regroupe aujourd'hui une population de 260 196 habitants sur 8 000 km², soit 118 593 dans le département de la Corse-du-Sud et 141 603 dans le département de la Haute-Corse . Avec respectivement 77 287 et 76 439 habitants, Ajaccio et Bastia se placent aux 101ème et 102ème rangs des « aires urbaines » françaises .

La Corse dispose déjà d'institutions et de compétences dérogatoires (1). En 2003, les électeurs corses ont rejeté un projet tendant à accroître ces spécificités (2).

Dans ces conditions, le Comité devra s'interroger sur l'opportunité de prévoir de nouveau un statut plus intégré pour la collectivité territoriale de Corse.

*

* *

1. La collectivité territoriale de Corse dispose, en vertu de son statut, d'institutions particulières et de compétences étendues

- Séparée de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur depuis 1970 , la région Corse a été divisée en deux départements en 1975 , afin de respecter la règle selon laquelle une région métropolitaine ne pouvait être monodépartementale. Elle compte 360 communes.

Dotée d'un nouveau statut en 1991 , la Corse n'est plus, depuis lors, une région de droit commun. La loi du 22 jan. 2002 a encore accru les spécificités de la collectivité territoriale de Corse.

- Les institutions de la collectivité territoriale de Corse comprennent une assemblée délibérante, dénommée « Assemblée de Corse », un exécutif collégial, dénommé « Conseil exécutif », et un « Conseil économique, social et culturel ».

L'Assemblée de Corse comprend 51 membres élus pour 5 ans dans une circonscription unique. Aux termes de l'art. L. 4422-15 du code générale des collectivités territoriales (CGCT) : « L'assemblée règle par ses délibérations les affaires de la Corse ».

Le Conseil exécutif est composé d'un président assisté de huit conseillers exécutifs , élus parmi les membres de l'Assemblée de Corse et regardés comme démissionnaires de leurs fonctions de conseiller de l'organe délibérant .

Aux termes de l'art. L. 4422-25 du CGCT : « Le président du conseil exécutif prépare et exécute les délibérations de l'Assemblée [...] Il est l'ordonnateur des dépenses [et il est] le chef des services de la collectivité territoriale de Corse », si bien qu'il concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir exécutif.

De façon originale, l'art. L. 4422-31 du CGCT prévoit que : « L'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance./ La motion de défiance mentionne, d'une part, l'exposé des motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, la liste des noms des candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs de Corse appelés à exercer les fonctions prévues au présent

chapitre en cas d'adoption de la motion de défiance [...] ».

Le Conseil économique, social et culturel, composé d'une section « économique et sociale » et d'une section « de la culture, de l'éducation et du cadre de vie », est obligatoirement consulté par le président du conseil exécutif dans certaines matières. Il peut également procéder à des études et émettre des avis .

- La collectivité territoriale de Corse dispose de compétences plus étendues que les régions de droit commun.

Afin promouvoir son « identité culturelle », elle est chargée de la construction, de l'équipement et de l'entretien des établissements d'enseignement secondaire et supérieur, dont elle arrête la carte. Elle peut également adopter un « plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corse ». Plus généralement, elle définit la politique culturelle de son territoire.

La collectivité territoriale de Corse dispose également de blocs de compétences en matière d'aménagement et de développement durable, de développement économique, d'environnement et de services de proximité et de tourisme.

Elle est notamment chargée, dans le domaine des transports, de l'exploitation des transports ferroviaires, mais aussi de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des routes nationales, des ports maritimes de commerce et de pêche, ainsi que des aérodromes, en vue d'assurer le respect du principe de continuité territoriale entre l'île et la France continentale.

Au-delà, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré l'expérimentation normative dans les collectivités locales . La loi du 22 jan. 2002, qui autorisait la collectivité territoriale de Corse à déroger aux lois et règlements, avait été auparavant censurée sur ce point par le Conseil constitutionnel au motif que le législateur ne pouvait, même à titre expérimental et temporaire, « autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi », ce qui l'aurait conduit à « déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution ».

*

2. L'accroissement des spécificités de la collectivité territoriale de Corse a été rejeté par ses électeurs en 2003

- La loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse prévoyait la suppression des deux départements de Corse au profit d'une collectivité territoriale unique. Chacun des départements supprimés aurait été représenté par un « conseil territorial », sur le modèle des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

50,98 % des électeurs corses, sollicités en principe pour un simple avis , ont refusé ce nouveau statut le 6 juill. 2003.

- Après s'être interrogé sur les raisons de cet échec, le Comité devra se prononcer sur la question de savoir s'il est opportun de recommander un nouveau statut plus intégré pour la collectivité territoriale de Corse.
-

DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER

AVERTISSEMENT : Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.

- La **superposition, sur un même territoire, de deux niveaux de collectivités territoriales** (département et région) illustre jusqu'à la caricature les effets de l'empilement des structures. Telle est pourtant, depuis 1982, la situation dans les DOM-ROM (Guyane, Martinique, Guadeloupe et La Réunion). D'origine à la vérité circonstancielle, le problème est aujourd'hui compliqué par une contrainte constitutionnelle introduite en 2003 et par des débats politiques plus lourds, la collectivité unique étant dénoncée ou revendiquée, selon les cas, comme l'antichambre d'une évolution vers un statut d'autonomie, ou même vers l'indépendance.
- C'est, à l'origine, pour une simple question de **modes de scrutin** qu'a échoué le projet initial du Gouvernement et du Parlement de l'époque. Celui-ci consistait, lors de la création des régions, à instituer, dans chacun des DOM, une assemblée unique dotée des compétences à la fois départementales et régionales mais :

- désireuse de supprimer à cette occasion le scrutin cantonal dans les DOM, la majorité de l'époque avait voulu lui substituer le **scrutin proportionnel** ;

- or le Conseil constitutionnel a jugé qu'en confiant la gestion des DOM à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains, n'assurait pas la représentation des composantes territoriales du département, le législateur avait conféré à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux et **excédé les limites des adaptations que l'article 73 de la Constitution alors en vigueur autorisait à apporter à l'organisation administrative des DOM au titre de leur situation particulière** (CC, 2 décembre 1982, n° 82-147 DC, *Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*) ;

- depuis lors, donc, les territoires en cause sont administrés à la fois par un département et par une région ayant **une assemblée délibérante, un budget et des personnels distincts**.

- Entretiens, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit une contrainte supplémentaire en modifiant l'article 73 pour y exiger que soient subordonnées au recueil du consentement des électeurs intéressés la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités. **A défaut de révision constitutionnelle, toute évolution de l'organisation institutionnelle des DOM/ROM exigera donc le consentement des électeurs.**
- De juridique, le problème est devenu politique depuis que, **le 7 décembre 2003, les électeurs de Guadeloupe et de Martinique ont rejeté le principe de la création d'une collectivité unique**. Il sera donc malaisé de prétendre passer outre, fût-ce par une révision constitutionnelle.
- Il est clair, toutefois, **qu'un éventuel rapprochement entre régions et départements métropolitains est susceptible de renouveler les termes du débat** : il s'agirait de savoir si les électeurs accepteraient, au nom de l'alignement institutionnel sur la métropole elle-même réformée, ce qu'ils ont refusé jadis par refus de l'affirmation d'une spécificité ultra-marine. En outre, une évolution dans le cadre de l'article 73 de la Constitution éviterait de faire de la question institutionnelle un levier pour basculer dans le régime de l'article 74, qui véritablement constituerait un pas vers l'autonomie.
- A supposer possible et souhaitable une évolution, il restera à trancher :

* entre deux options institutionnelles ; s'agira-t-il :

- **de faire siéger les mêmes élus en qualité, alternativement, de conseillers généraux et de conseillers régionaux**, le département et la région étant maintenus comme collectivités distinctes ;

- ou de **fusionner les collectivités elles-mêmes** (budget, personnels) ?

* entre plusieurs options possibles pour les **modes de scrutin**, en considération naturellement de ce qui sera décidé pour la métropole.

Annexe : articles 72-3, 72-4, 73 et 74 de la Constitution

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

Article 72-4

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La

Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

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

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

AVERTISSEMENT : Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.

- L'administration territoriale de l'Etat contribue à l'empilement des niveaux d'administration locale.

Elle se justifie pourtant, dans un Etat unitaire décentralisé, par la nécessité de contrôler l'action des collectivités locales. Le déferé préfectoral est le principal instrument du contrôle de la légalité de leurs actes (1).

La présence de l'Etat sur le territoire, par son administration déconcentrée, sert également à la mise en œuvre des politiques publiques relevant de sa compétence. Elle se réforme en privilégiant aujourd'hui le niveau régional (2).

Le Comité devra ainsi tenir compte :

- de la nécessité de renforcer les moyens consacrés au contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, s'il propose de clarifier la répartition de leurs compétences ;
- de la question de la cohérence des périmètres géographiques de l'administration territoriale de l'Etat et des collectivités locales.

1. Le déferé préfectoral a été réformé en 2004 en vue d'améliorer la qualité du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales

- **Le caractère unitaire de l'Etat** suppose que les **collectivités locales** soient soumises, dans l'exercice des **compétences** qui leur sont reconnues, **au contrôle de l'Etat**.

Le 6ème alinéa de l'**art. 72** de la **Constitution du 4 oct. 1958** dispose ainsi que : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Le décret du **29 avril 2004** prévoit quant à lui que le préfet est « dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département » où il est « le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres », « il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales ».

- **Le contrôle de la légalité des actes des collectivités** est effectué au moyen du « **déferé préfectoral** » instauré par la loi du 2 mars 1982 et modifié en dernier lieu par la **loi du 13 août 2003** en vue d'une meilleure efficacité.

Il s'agit de la **possibilité** pour le **préfet** de déferer au **tribunal administratif** ceux des **actes des collectivités locales** qui lui sont **obligatoirement transmis** en vertu des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le but d'obtenir, *a posteriori*, leur **annulation** ou leur **suspension**.

De tels actes ne sont **exécutoires** qu'à compter de leur **transmission au préfet**, de sorte que l'Etat ne soit pas privé « fût-ce temporairement, du moyen d'exercer les prérogatives qui lui sont réservées par l'article 72 [...] de la Constitution » .

Le **préfet** bénéficie, pour déferer ces actes à la juridiction administrative, du **principe de l'opportunité des poursuites** et n'est susceptible d'engager la **responsabilité de l'Etat** pour une **carence fautive** dans son contrôle que sur le terrain de la **faute lourde** .

Du fait notamment des **moyens administratifs limités** dont disposent les **préfets** pour mettre en œuvre le **déferé d'actes toujours plus nombreux** (2,9 M en 1983, 8,3 M en 2004 et 6,3 M en 2006) du fait des transferts de compétences et du développement de l'intercommunalité, la **proportion d'actes déférés est très**

réduite (env. 0,02 %). Le **taux d'annulation** s'établit entre **70 % et 90 % des jugements rendus**.

Afin **d'améliorer la qualité du contrôle**, la **loi du 13 août 2004** a prévu la **limitation de l'obligation de transmission aux actes les plus importants** des collectivités locales (déclassement d'environ 30 à 50 % des actes jusque-là transmissibles), assortie de la possibilité, pour le préfet, de demander la transmission de ceux pour laquelle elle n'est pas obligatoire et le **développement de la transmission électronique** des actes.

L'article 13 de la **loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007** relative à la simplification du droit a prolongé et amplifié cette évolution.

- S'il devait proposer une **clarification des compétences des différents niveaux de collectivités locales**, le **Comité** pourrait recommander dans le même temps un **renforcement des moyens consacrés au contrôle de la légalité de leurs actes**.

2. La réforme de l'administration déconcentrée de l'Etat privilégie l'échelon régional par rapport à l'échelon départemental

- Les « **services déconcentrés** » de l'Etat sont les services des différents ministères, chargés, au niveau local, d'appliquer la politique du gouvernement et répondre aux besoins de citoyens.

Ils existent au **niveau départemental** avec, par exemple, les directions départementales de l'équipement (DDE), les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ou les directions des services fiscaux (DSF).

Ces services ont un équivalent au **niveau régional**, comme les directions régionales de l'équipement (DDE), les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ou les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Exceptionnellement, certains services déconcentrés n'existent qu'à l'échelon régional, telles les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), les trésoreries générales (TG) et les agences régionales d'hospitalisation (ARH).

Les services déconcentrés de l'Etat sont **subordonnés hiérarchiquement aux administrations centrales** (pouvoir d'annulation et de réformation de leurs décisions, instructions sous forme de circulaires, inspection).

Ils sont en principe placés sous **l'autorité du préfet**. Font exception les activités militaires, l'éducation, l'inspection du travail et les services d'assiette, de recouvrement des impôts et de gestion du domaine.

Au-delà de son pouvoir hiérarchique, le **préfet de région** ou de **département** arrête, pour l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, le **projet d'action stratégique de l'Etat (PASE)**.

Le décret du 29 avr. 2004 prévoit que, s'agissant des services concourant « à la mise en œuvre d'une même politique de l'Etat, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée ». Il encourage également la coopération entre services déconcentrés et la mutualisation.

- Au **niveau régional**, les services déconcentrés sont, en vertu du même décret, « l'objet de regroupements fonctionnels dénommés **pôles régionaux de l'Etat** », dont la **composition** a été fixée par le **décret du 5 oct. 2004**. Ils sont placés, au sein du **comité de l'administration régionale (CAR)**, sous la **présidence du préfet de région**.

L'instruction du 19 mars 2008, prise dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, consacre le choix de faire « **niveau régional, [le] niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques** [...] inscrit dans un schéma reposant sur les découpages ministériels ». **Huit directions régionales** se substitueront ainsi aux huit pôles régionaux.

Il est prévu que « **le préfet de région aura autorité sur les préfets de département** dans le cadre de leur mission de pilotage des politiques publiques ». Cela qui conduira à modifier le **décret du 29 avr. 2004** puisqu'il prévoit seulement que le **préfet de région** « **anime et coordonne l'action des préfets de département** ».

- Le **décret du 29 avril. 2004** a aussi ouvert la voie à une **réforme de l'administration déconcentrée**

de l'Etat au niveau départemental. En dépit de plusieurs circulaires, prises entre mai 2004 et janvier 2006, elle est toutefois restée **inaboutie**.

C'est pourquoi une **circulaire du 7 juil. 2008** retient « le principe selon lequel **l'administration territoriale de l'Etat à l'échelon départemental** devait être organisée à partir des **besoins prioritaires de la population** et devait faciliter un dialogue avec les élus locaux [...] la **modularité** doit être l'occasion de rechercher sans a priori l'organisation territoriale la plus pertinente dans chaque département. Il s'agit d'offrir concrètement au public un service de meilleure qualité, centré sur les priorités territoriales, organisé de manière plus compréhensible, pour un coût moindre, sur les bases communes suivantes: / - un **regroupement des services en un nombre très restreint de structures administratives** ; / - **une articulation claire et efficace entre les échelons régionaux et départementaux** [...] ».

Les **préfets de région** doivent adresser leurs **propositions d'organisation** au Premier ministre, ainsi qu'au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, pour le **28 nov. 2008**.

Dans ses **propositions**, le **Comité** devra ainsi tenir compte du fait que le **niveau régional est désormais le niveau de pilotage de droit commun des politiques de l'Etat sur le territoire** tandis que le **niveau départemental** est chargé de leur **mise en œuvre**, au plus près des administrés.

L'organisation des collectivités locales en Corse

Objet : La Corse

AVERTISSEMENT : Les éléments d'information et de problématique présentés dans ce document ne doivent pas être regardés comme ayant été approuvés par les membres du comité. Ils leur ont seulement été soumis pour nourrir leur réflexion. Vous pouvez réagir ou signaler d'éventuelles erreurs ou omissions par l'intermédiaire de ce site.

- La Corse est une « collectivité territoriale à statut particulier » au sens du premier alinéa de l'art. 72 de la Constitution du 4 oct. 1958 .

Rattachée à la France en 1768, elle regroupe aujourd'hui une population de 260 196 habitants sur 8 000 km², soit 118 593 dans le département de la Corse-du-Sud et 141 603 dans le département de la Haute-Corse . Avec respectivement 77 287 et 76 439 habitants, Ajaccio et Bastia se placent aux 101^{ème} et 102^{ème} rangs des « aires urbaines » françaises .

La Corse dispose déjà d'institutions et de compétences dérogatoires (1). En 2003, les électeurs corses ont rejeté un projet tendant à accroître ces spécificités (2).

Dans ces conditions, le Comité devra s'interroger sur l'opportunité de prévoir de nouveau un statut plus intégré pour la collectivité territoriale de Corse.

*

* *

