

---

## Sommaire

Synthèse	7
Introduction	15
Refonder l'action publique locale	15
• Les défis du nouvel âge de la décentralisation	16
• Le modèle français de décentralisation est-il encore adapté ?	21
• Mettre en œuvre une nouvelle étape de décentralisation	25
Première partie	
<b>Réorganiser les territoires et les compétences au profit des citoyens</b>	27
Chapitre 1	
<b>Des territoires pertinents et dynamiques</b>	29
Dépasser « l'exception française »	29
• De nouvelles dynamiques territoriales	29
• Les trois niveaux d'administration locale en Europe	31
• Les mutations de l'échelon de proximité	33
Poursuivre la révolution intercommunale	34
• L'avenir de la commune passe par l'intercommunalité	34
• La généralisation de l'intercommunalité en 2007	36
• La reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel	39
Faire de la Région un pôle majeur de la décentralisation	40
• L'émergence d'un pouvoir régional fort	40
• Le développement de l'interrégionalité	41
• Un développement en réseau	43
Renouveler l'échelon départemental	43
• Un espace de déconcentration et de proximité	44
• Une meilleure représentativité du département	45
Développer la coopération transfrontalière	48
• Un système juridique souple à utiliser pleinement	49
• Une stratégie globale, harmonisée et déconcentrée	50
Adapter l'organisation aux spécificités territoriales : le cas de la Corse	52
• Le point d'accord	53
• Un désaccord sur l'adaptation de la loi à l'initiative de l'Assemblée de Corse	54

Chapitre 2	
<b>Des compétences clarifiées et étendues</b>	<b>55</b>
Respecter les principes de répartition par blocs de compétences	55
• Une répartition souple des pouvoirs	55
• La clarification des compétences de chaque collectivité	58
• La correction des effets pervers des normalisations	59
Parfaire la première décentralisation	60
• L'implication des collectivités territoriales dans le fonctionnement du système éducatif	60
• L'attribution des crédits de la formation professionnelle aux régions	63
• L'intervention culturelle des collectivités territoriales confortée	64
Rapprocher les services publics des usagers	66
• L'organisation d'un service public de sécurité civile	66
• La décentralisation des compétences en matière sanitaire	66
• La clarification des compétences en matière sociale	68
• Le rapprochement de la politique du logement de l'usager	72
Clarifier les compétences en matière de développement et d'infrastructures	73
• Les compétences régionales en matière de transports collectifs	73
• La participation accrue des collectivités territoriales à l'entretien du réseau routier	74
• La question de l'environnement et le développement durable	74
• La cohérence régionale des interventions économiques décentralisées	75
Refondre l'action locale de l'État	76
• La déconcentration, mouvement parallèle à la décentralisation	77
• Le renouvellement de l'organisation territoriale de l'État	79
Deuxième partie	
<b>Assurer la qualité et la transparence de la décision locale</b>	<b>83</b>
Chapitre 1	
<b>L'engagement des citoyens et la disponibilité des élus</b>	<b>85</b>
Améliorer la participation des citoyens à la vie locale	85
• Une meilleure information des habitants	85
• Une plus grande implication des habitants dans le débat de proximité	86
• La concertation sur les projets d'intérêt général	88

Moderniser la vie politique locale	90
• L'élargissement des règles de non cumul des mandats	90
• La simplification et l'harmonisation des modes de scrutin	91
• L'élargissement du droit de vote aux habitants de nationalité étrangère	92
Démocratiser l'accès aux fonctions électives	92
• Un véritable statut de l' élu	93
• Des élus territoriaux dotés de moyens suffisants pour le plein exercice de leur mandat	94
• Le retour à la vie professionnelle	96
• La clarification de la responsabilité des élus et des risques encourus	97
Chapitre 2	
<b>Qualité et sécurité juridique des actes des collectivités territoriales</b>	99
Renforcer les moyens juridiques des collectivités	100
• Le développement de la fonction de conseil	100
• La mise en commun des moyens d'assistance	101
• L'extension des possibilités de conseil externe	103
• La simplification des procédures	104
Rénover le contrôle de légalité	105
• Un contrôle centré sur les actes essentiels des collectivités territoriales	107
• Des capacités d'expertise de l'État renforcées	107
Concilier la responsabilité des élus et les missions de contrôle	108
• Une définition législative de l'examen de gestion	109
• Une procédure contradictoire renforcée	109
• L'information des citoyens en période préélectorale	110
• L'harmonisation des contrôles	111
Chapitre 3	
<b>Des moyens nécessaires à une bonne gestion publique</b>	113
Réformer la fonction publique territoriale	113
• La prise en compte des spécificités	114
• L'amélioration des conditions de recrutement des agents territoriaux	115
• L'exigence de formation	119
Refondre les finances locales	121
• Moderniser la fiscalité locale	122
• S'orienter vers une spécialisation de l'impôt local	126
• Poursuivre la globalisation des dotations de l'État et orienter ces dotations au profit de la péréquation	132
• Compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences	136
Une conférence annuelle de la décentralisation	137

## Annexes

Annexe 1 Lettre de mission	141
Annexe 2 Composition de la commission	143
Annexe 3 Dates et thèmes des réunions de la commission	145
Annexe 4 Auditions par la commission	147
Annexe 5 Liste des propositions	153
Annexe 6 Résultats du sondage « les Français et l'avenir de la décentralisation », SOFRES - août 2000	169
Annexe 7 Finances publiques locales : résultats des simulations, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	177
Annexe 8 Évolution de l'intercommunalité : cartes - ministère de l'Intérieur	191

---

# Synthèse

---

## Douze orientations pour refonder l'action publique locale

Depuis 1982 les lois de décentralisation ont fait l'objet de très nombreuses modifications. Ce « pragmatisme juridique », s'il a permis des adaptations et des évolutions, a aussi eu pour conséquence une perte de lisibilité d'ensemble de l'architecture de l'organisation locale. Les nouvelles perspectives ouvertes dans le cadre de ce rapport devraient, pour être aperçues dans toute leur ampleur, trouver place dans une *réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation* permettant au Parlement de débattre globalement de l'organisation locale.

Cette loi pourrait en priorité mettre en œuvre les douze évolutions majeures proposées par le présent rapport et qui sont retracées ci-dessous.

### Une intercommunalité démocratisée

1 – Au cours des quinze années à venir les structures territoriales devront évoluer fortement. Celles-ci, en effet, ne doivent pas être considérées comme immuables. Mais plutôt que d'imaginer un schéma a priori, la commission a préféré inscrire les évolutions souhaitables dans la dynamique en cours des regroupements des communes au sein des établissements mis en place par la loi du 12 juillet 1999. Tout doit être mis en œuvre pour que cette « révolution intercommunale » aboutisse, d'ici à dix ans, à un « maillage » du territoire autour de quelques milliers de communautés de communes, de 130 communautés d'agglomération et d'une vingtaine de communautés urbaines. À défaut de rendre cette coopération obligatoire, il sera nécessaire de maintenir un effort financier significatif. L'appui en parallèle de cette « coopération horizontale » d'une « coopération verticale » liant des collectivités de niveau différent est aussi souhaitable.

Mais s'il s'agit encore d'inciter, il faut désormais surtout démocratiser. À l'horizon 2007, les différents établissements publics de coopération, qui draineront une part significative de la taxe professionnelle et réaliseront l'essentiel des investissements ruraux comme urbains, devront être issus d'un scrutin démocratique. Les conseils intercommunaux seront à cette date élus au suffrage universel direct selon un mode de scrutin inspiré des principes de la loi dite PLM, « Paris-Lyon-Marseille ».

## Une collectivité départementale renouvelée

2 – Le succès de l'intercommunalité marque de son empreinte l'ensemble du paysage institutionnel local. C'est en premier lieu le rôle du département qui s'en trouve transformé. Aujourd'hui essentiellement fédérateur des petites communes, sa place sera moins assurée face à des entités plus vastes et disposant de plus de moyens. La commission a cependant considéré que la suppression de ce niveau comporterait plus de risques que de bénéfices réels. Le département reste irremplaçable en matière d'action de proximité, notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements.

La superposition de trois niveaux de collectivités, en définitive assez proche des situations étrangères comparables, n'est donc pas apparue comme une justification suffisante pour supprimer le département. D'autant que celui-ci reste, au moins actuellement, le niveau privilégié d'organisation des services de l'État.

Mais pour les raisons qui viennent d'être évoquées, la collectivité départementale doit se réformer fortement et rapidement. Si les compétences du département doivent être mieux définies et recentrées, c'est surtout sur la représentativité de cette collectivité qu'il convient de porter l'attention.

Nul ne conteste tout d'abord que le renouvellement triennal ne permet pas de faire apparaître clairement devant l'opinion les enjeux de l'élection au conseil général. Il est donc proposé que l'assemblée départementale soit élue en une seule fois tous les six ans. Mais c'est surtout une profonde transformation du mode de scrutin départemental qui permettra de donner à cette assemblée l'assise démocratique et la représentativité que réclament sa pérennité et l'approfondissement de ses compétences. Seule cette évolution permettra de passer du conseil général de jadis à un véritable conseil départemental à la hauteur des ambitions de la décentralisation.

Si la commission dans son ensemble a considéré qu'un changement de mode de scrutin était inéluctable, des clivages se sont instaurés sur le maintien ou non d'un mode de scrutin territorialisé. On ne reviendra pas dans cette synthèse sur les choix possibles qui sont explicités dans le rapport. À l'appui d'une « approche territoriale », l'argument de la diversité des modes de scrutin, la proximité de l'élu et une certaine liberté de candidature au regard des exigences de désignation des partis politiques. À l'inverse, une proportionnelle départementale permet l'application au département du principe de parité ainsi que la plus grande clarté du débat

politique. Cette dernière solution a de plus le mérite d'instituer l'unicité des modes de scrutins locaux. Sur ces questions, la commission ne s'est pas prononcée de façon unanime. Un débat plus large marquerait en tout état de cause un progrès de la vie démocratique.

## Un pouvoir régional fort

3 – La nécessité de faire émerger un pouvoir régional fort a fait l'unanimité au sein de la commission. Contestée en 1982, entravée par un mode de scrutin inadapté, la région catalyse cependant les attentes des citoyens. Le nouveau mode de scrutin applicable en 2002 permettra l'apparition de majorités régionales plus claires, gage d'une meilleure efficacité. Mais les régions françaises restent pénalisées par un découpage territorial qui doit plus aux circonstances historiques qu'à une véritable rationalité. L'idée d'un élargissement de ces périmètres et de la fusion de certaines régions qui donnerait à ces entités une puissance économique incomparablement plus grande et permettrait d'éviter des interférences avec la vocation des départements, si elle a été longuement débattue, n'a pas recueilli la majorité de la commission. Il n'en reste pas moins que l'objectif demeure et qu'il peut être atteint par un développement des formules de coopération interrégionale et de vigoureuses incitations qui sont proposées par le rapport.

Mais la puissance n'est pas seulement facteur de la taille. Des transferts de compétences non négligeables sont proposés en matière d'université, de recherche, de formation professionnelle et de santé. Une conférence régionale des exécutifs permettra une meilleure animation et une plus grande coordination des projets au sein de ce territoire.

Les régions seront mieux associées à la répartition des fonds européens. Par ailleurs, la commission a préconisé un développement de la coopération transfrontalière.

## Une déconcentration accrue

4 – Trop longtemps les questions de la décentralisation et de la réforme de l'État ont cheminé selon des voies parallèles et parfois discordantes. L'État n'a toujours pas tiré, notamment dans l'organisation de ses services, toutes les conséquences de la décentralisation. Cette complexité de l'administration locale de l'État est peu favorable à la compréhension des citoyens. C'est au nom de cette situation que la commission a choisi de présenter des propositions sur la réforme de l'État au niveau local.

Le rôle du préfet doit être réaffirmé en tant qu'interlocuteur unique à même d'impulser une politique cohérente de l'ensemble des services de l'État. Ses moyens au niveau départemental doivent être renforcés dans le cadre d'une rationalisation des services déconcentrés de l'État. À cette fin, les sous-préfets seront plus largement utilisés dans le cadre de missions départementales ou régionales. De plus, la fusion au sein de la préfecture de certains services doit être mise à l'étude. Les dispositifs de coopération inter-services doivent être renforcés.

Mais surtout l'organisation de l'État doit tendre à se redéployer au niveau régional. Dans cet objectif, il sera mis fin à l'actuelle confusion des fonctions de préfet de département et de région. Ce dernier sera doté de compétences étendues.

## Des compétences mieux distribuées

5 – La loi reconnaît et met en œuvre le *principe de subsidiarité* selon lequel les compétences sont transférées à la collectivité apte à les exercer au niveau le plus proche des citoyens et le plus efficace. À cette fin, le rapport propose de très importants transferts de compétences. À la région la construction des universités, la plénitude des moyens en matière de formation professionnelle, les transports ferroviaires, les aides aux logements territorialisables, les aides aux petites et moyennes entreprises. Au département, l'entretien de l'ensemble du réseau routier à l'exception des autoroutes, la santé scolaire. Aux communes et intercommunalités des compétences élargies en matière d'intervention économique, d'aide sociale et d'environnement.

## Des principes réaffirmés

6 – Le principe de répartition par blocs de compétences est réaffirmé, l'interdiction de toute tutelle entre collectivités confirmée. Leur bonne application suppose que soit menée une réflexion sur l'incidence du développement des procédures contractuelles dont le principe doit être maintenu. En outre, ce principe ne fait pas obstacle à la définition, pour la prise en compte de projets précis, de « collectivités chefs de files ». Enfin, les possibilités de délégation conventionnelle des compétences d'une collectivité à une autre seront élargies.

## Une démocratie de proximité

7 – De nouvelles formes de démocratie participative doivent être instituées. Celles-ci s'exercent de façon privilégiée au niveau de proximité, en particulier, par l'obligation pour les communes de plus de 20 000 habitants, de créer des conseils de quartiers représentatifs.

Les modalités de l'association des habitants à la définition de nouveaux projets, ainsi que les différentes formes d'enquête publique seront réformées. La représentation des associations sera renforcée. Les nouvelles technologies de communication seront systématiquement mises au service de la transparence.

La question de l'instauration du droit de vote et d'éligibilité des étrangers non communautaires aux élections a fait l'objet d'un débat entre, les tenants d'un lien strict entre citoyenneté et droit de vote, et ceux qui souhaitent donner une plus grande dimension à la notion d'intégration. La majorité s'est prononcée sur le principe du droit au suffrage aux élections municipales.

## Un accès plus démocratique aux fonctions électives

8 – L'application de la parité hommes-femmes et la limitation des cumuls de mandats engagent un profond renouvellement de la population des élus. Si l'on ne veut pas manquer ce rendez-vous, il est impératif de permettre l'accès aux fonctions électives de catégories sociales plus diversifiées. Plusieurs mesures proposées tendent à cet objectif. En particulier pour les salariés du secteur privé, il est institué un « congé électif » sur le modèle du congé parental leur permettant de retrouver leur emploi à l'issue de leur mandat. En outre, il leur sera assuré une meilleure protection contre les licenciements. La formation des élus sera renforcée. L'exercice sur une certaine durée des fonctions électives pourra donner accès aux concours de la fonction publique.

Dans le cadre de cette démocratisation, il faut également améliorer le « statut des élus ». La commission a pris acte des progrès importants récemment réalisés en matière de montant des indemnités des maires. Quelques mesures restent à prendre en faveur des adjoints. De plus, des solutions spécifiques méritent d'être étudiées en matière de continuité des droits à la retraite ou de remboursements de frais liés au mandat. Il est cependant proposé d'aller au-delà. Il convient de bâtir un véritable statut des élus tenant compte de la diversité des collectivités.

C'est ainsi que pour les collectivités d'une certaine importance, il doit être mis en place une fonction publique élective sous la forme « d'agents civiques territoriaux », rémunérés directement par la collectivité, et bénéficiant d'un régime de retraite et d'un maintien de leur rémunération pendant six mois en cas de perte du mandat électif afin de trouver le temps nécessaire de rechercher un emploi.

## Une meilleure sécurité juridique

9 – La sécurité des actes des collectivités locales sera mieux assurée par un développement de la fonction juridique au sein des collectivités, par le développement de la fonction de conseil, par un renforcement du contrôle de légalité sur les actes les plus importants, par une définition plus stricte du champ et de la portée de l'examen de gestion par le juge des comptes.

## Une adaptation de la fonction publique territoriale aux exigences de la décentralisation

10 – Les conditions de recrutement et d'affectation des agents territoriaux doivent être revues afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer des personnels qualifiés dont elles ont besoin. Par ailleurs, il est désormais temps d'assurer d'une part, la nécessaire coordination et programmation des recrutements dans le cadre de conférences régionales des gestionnaires des emplois territoriaux et d'autre part, une véritable régulation nationale des emplois supérieurs de la fonction publique territoriale.

## La modernisation des financements locaux

11 – Associant dotations budgétaires et fiscalité directe ou indirecte locale, le financement des collectivités territoriales a connu un dynamisme certain au cours des dernières années et a ainsi permis aux collectivités locales de relever le défi de la décentralisation, tout en préservant leur situation financière.

Toutefois, les membres de la commission ont été unanimes pour reconnaître que ce mode de financement présentait de plus en plus de défauts, tant en termes de justice sociale qu'en termes de contrôle démocratique. Cet état de fait avait conduit l'État à imposer la substitution progressive de dotations budgétaires aux recettes fiscales, réduisant ainsi les marges d'autonomie fiscale des collectivités locales.

L'heure n'est plus à une correction marginale du dispositif mais plutôt à une remise à plat totale du mode de financement des collectivités territoriales, articulée autour de trois principes : autonomie fiscale, responsabilisation de l' élu vis-à-vis de l'électeur, et régulation par l'État d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse.

La révision des valeurs locatives servant de bases à la taxe d'habitation a trop longtemps été différée, faute de volonté politique pour mettre en œuvre cette réforme. Pour moderniser la taxe d'habitation et réduire ainsi les inégalités fiscales engendrées par cet impôt, la commission propose de transférer aux maires la responsabilité de procéder ou non à la révision des valeurs locatives de sa commune. Parallèlement, l'assiette de la taxe d'habitation devra être revue de manière à prendre davantage en compte, dans le calcul de l'impôt dû, la capacité contributive de chaque foyer.

La légitimité républicaine implique aussi la faculté pour les élus de voter l'impôt et de répondre de son utilisation devant les citoyens. Ceci suppose tout d'abord que la fiscalité demeure, dans les budgets de chaque collectivité territoriale, une recette prépondérante. Mais cette condition n'est pas suffisante : il est également nécessaire que le dispositif fiscal devienne plus lisible pour le contribuable. La commission a estimé qu'une spécialisation des impôts permettrait de répondre de manière satisfaisante à ces enjeux démocratiques : à la commune serait attribuée la taxe d'habitation, aux intercommunalités la taxe professionnelle unique et à la région la taxe professionnelle, et enfin aux départements, la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, dans un pays où la richesse fiscale est très inégalement répartie sur le territoire, le maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales suppose de donner à l'État un rôle fort de solidarité afin de réduire ces inégalités. La globalisation et la simplification des règles de répartition des dotations de l'État, par les marges de manœuvres que ces réformes induiront, devraient être un des moyens d'amplifier les politiques de péréquation, encore jugées insuffisantes.

## Un débat national et une conférence annuelle

12 – Les lois de 1982 et 1983 supposaient une rupture avec l'ordre juridique établi. Une réforme aussi radicale ne pouvait se faire que rapidement et avec une certaine « audace ». Le principal reproche que l'on peut faire à la décentralisation est d'être restée trop institutionnelle. La « refondation de l'action publique locale » à laquelle convie le présent rapport présente un tout autre contexte : s'il faut agir, il n'est pas nécessaire de le faire dans le délai de quelques mois.

L'occasion est bonne, à l'issue de la préparation d'une nouvelle loi, de préparer les évolutions institutionnelles importantes qui sont proposées sous la forme d'un large débat public. Celui-ci devrait permettre d'entendre la voix, non seulement des élus locaux, mais aussi de tous ceux qui sont les véritables acteurs de la décentralisation, associations, entreprises, universitaires, chercheurs et médias, et en définitive, de l'ensemble des citoyens désirant s'exprimer. Un tel débat devrait naturellement s'inscrire dans une perspective pluraliste. Plusieurs précédents d'assises régionales en matière de recherche, d'environnement, d'aménagement du territoire ou de politique de la jeunesse ont permis une « consultation » à une large échelle des opinions et contribué à d'importantes réformes. Sujet transversal par définition, la décentralisation mérite pour le moins la même attention.

C'est ainsi que la commission pour l'avenir de la décentralisation préconise un large débat public permettant à l'ensemble du corps social de s'exprimer sur l'administration locale.

Enfin, et de façon plus permanente, une conférence annuelle de la décentralisation devrait permettre à l'État et aux collectivités territoriales représentées par leurs associations d'élus de tracer en commun un bilan régulier de l'évolution de la décentralisation, d'identifier les questions posées et de favoriser la concertation sur les mesures envisagées, notamment dans le cadre de la loi de finances.



---

# Introduction

---

## Refonder l'action publique locale

Par lettre du 13 octobre 1999, le Premier ministre Lionel Jospin a confié, à une commission composée de vingt-deux élus locaux et de deux hauts fonctionnaires, la mission de débattre des perspectives nouvelles d'évolution de la décentralisation et de formuler des propositions sur son avenir. Il invitait ainsi la commission, dans le cadre d'un « débat pluraliste », à définir, à la lumière de l'expérience tirée de l'application des lois de décentralisation des années quatre-vingts, de nouvelles étapes à franchir afin de rendre la décentralisation plus légitime, plus efficace et plus solidaire.

Compte tenu de sa composition, ainsi que du constat de l'existence de nombreux travaux déjà menés ou en cours, notamment au Sénat et au Conseil Économique et Social, sur les questions relatives à la décentralisation, la commission s'est constituée en lieu de débat essentiellement politique dans le souci de faire émerger des réponses aussi consensuelles que possibles sur des sujets qui mettent en jeu l'avenir de la démocratie locale. Consciente que la « matière première » de la réflexion existait par ailleurs, elle a limité au strict minimum les auditions de personnalités extérieures. Elle a exclu les débats trop théoriques ou généraux. Elle s'est efforcée de faire la synthèse des points de vue sans masquer les difficultés ou les divergences sur quelques questions clefs.

Si la commission n'a pas pu, dans sa composition initiale, adopter le présent rapport, ses débats étaient suffisamment avancés pour que celui-ci reflète au mieux les convergences et différences telles qu'elles avaient été exprimées dans la phase pluraliste des travaux. C'est ainsi que certaines des 154 propositions sont présentées dans les différents chapitres sous la forme d'options.

Il n'en reste pas moins que la principale conclusion du groupe, à n'en pas douter unanime, tient à la nécessité de présenter un nouveau grand dessein en matière d'organisation de l'administration territoriale de la France. Les grandes lois de 1982 et 1983, qui rompaient avec une longue tradition jacobine, n'ont pas seulement défini une architecture

institutionnelle locale. Elles ont surtout engagé un mouvement irréversible de transformation du mode de décision et d'exercice du pouvoir national et local. Elles ont largement contribué à la naissance de la société civile telle que nous la connaissons maintenant.

Vingt ans après, à un moment précisément où se font jour des aspirations à un projet global ainsi que des critiques sur une supposée « anorexie démocratique », l'approfondissement de la décentralisation représente une réponse aussi opportune qu'urgente. La réflexion sur la décentralisation s'inscrit ainsi dans la perspective plus large d'une refondation démocratique de nos institutions déjà engagée par les lois récentes sur la durée du mandat présidentiel, la parité hommes – femmes ou la réduction du cumul des mandats. Elle doit aussi faire sa part aux exigences citoyennes nouvelles en matière d'efficacité de l'action publique, d'association plus complète à la décision, ou d'une meilleure prise en compte des identités culturelles.

Ces recommandations s'inscrivent surtout dans une vision globale de l'évolution de notre organisation territoriale. Il n'existe pas de réflexion qui ne soit « en situation ». Le regard porté sur l'avenir de la décentralisation est celui d'élus sensibilisés par leur expérience et leur vocation à mesurer les changements auxquels les collectivités territoriales sont confrontées, avertis des atouts et des faiblesses de l'organisation locale née au début des années quatre-vingt et porteurs d'une ambition de réforme.

Cet indispensable mouvement de réforme, la commission s'est efforcée d'en préciser les contours dans un souci de précision et de réalisme sans toutefois s'attacher à la mise en forme des mesures juridiques qui en découlent nécessairement. Celle-ci appartient à d'autres instances. Toutefois malgré leur apparente diversité et leur inégal degré de difficulté de mise en œuvre, les propositions ont en commun le souci d'adapter notre décentralisation aux grands défis de la période. Elles n'aboutissent cependant pas à remettre en cause le modèle français d'organisation territoriale. Mais elles conduisent à le réformer profondément.

## Les défis du nouvel âge de la décentralisation

Aucune organisation politique ne peut s'abstraire des conditions de son époque. Rétrospectivement les grandes lois d'organisation locales apparaissent comme autant de conquêtes répondant à un certain état de la société. Elles ont constaté et initié des changements considérables. Il n'en va pas différemment des lois de 1982 et de 1983.

Certes, il n'entrait pas dans les missions de la commission de procéder à un inventaire des transformations actuelles ou prévisibles de la société française. Une telle approche vient d'ailleurs d'être ouverte par le rapport sur les perspectives de la France remis au mois de juillet dernier par le commissariat général du plan au Premier ministre. Ce rapport auquel les principales associations d'élus locaux ont eu l'occasion de participer et

de contribuer à le mérite d'éclairer les futurs possibles selon les choix publics exercés. De même, les perspectives établies par la Datar, dans le cadre de son étude *Aménager la France de 2020*, ont permis aux membres de la commission de se situer, fût-ce de façon critique, par rapport aux scénarios actuellement disponibles.

L'essentiel, d'ailleurs, n'était pas de se convaincre d'une France en mouvement. Celui-ci est d'autant mieux perçu par les élus locaux qu'ils sont bien souvent les premiers acteurs de ce changement. Il est surtout de définir ce qui, dans cette France qui change, réclame en priorité l'attention et l'action. À cet égard, il est apparu que plusieurs facteurs appelaient des réponses en terme d'évolution de l'organisation locale. Il leur sera ici fait une place particulière non en terme d'analyse théorique mais de positionnement politique.

## Une géographie humaine profondément différente

La première de ces évolutions à incidence forte sur la décentralisation est liée à l'évolution démographique. En vingt ans la géographie humaine de notre pays s'est profondément transformée. Le hasard du calendrier des travaux de la commission a permis d'engager le débat à partir des premiers résultats du recensement effectué en 1999 et de leurs premières analyses effectuées par l'Insee. Il en résulte principalement que la réflexion qui s'engage sur la décentralisation s'applique à une France profondément différente, quant à la répartition de sa population, de celle qui existait il y a vingt ans.

Sans prétendre à une analyse exhaustive de résultats on retiendra surtout du point de vue de la décentralisation deux traits majeurs.

### **Villes et campagne : une différence qui s'estompe**

Tout d'abord la différence qui s'estompe entre villes et campagnes au profit d'un tiers secteur. Certes, le mouvement d'urbanisation, continu depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, s'est intensifié ces soixante dernières années. Après l'agglomération parisienne trois ensembles sont devenus millionnaires : ceux de Lyon, Marseille – Aix-en-Provence et Lille.

Mais la ville s'est diversifiée. Il faut désormais parler en terme d'aires urbaines. Chacune de ces aires est centrée sur son pôle urbain, ville-centre et banlieue. Au-delà des limites des banlieues, elle comprend une couronne périurbaine, d'habitat plus clairsemé, qui relevait naguère de l'économie rurale, où sont venus s'installer des actifs travaillant dans le pôle. Si donc, on raisonne en aires urbaines, en France métropolitaine, 42 783 000 personnes, soit trois sur quatre, habitent dans l'une des 361 aires urbaines. Il s'ensuit qu'il n'est plus, comme par le passé, possible d'opposer une France des villes et une France des campagnes. Ce constat évident a cependant des conséquences considérables dès lors que l'on envisage l'évolution des structures des collectivités territoriales ou l'organisation des modes de scrutins locaux.

Par ailleurs, l'urbanisation a dépassé le cadre strict de la ville traditionnelle. Le concept « urbain » s'est profondément modifié. Certes,

de vastes aires urbaines se sont constituées. Désormais les trois quarts de la population vivent sur 20 % du territoire. Mais ces aires urbaines enregistrent en leur sein de vastes déplacements de population. De fait, le périmètre urbain s'étend et la population tend à se concentrer dans les zones urbaines les plus anciennes. La croissance urbaine de la France métropolitaine se localise donc en majeure partie dans les campagnes jouxtant les banlieues. La population augmente le plus autour des pôles urbains (les villes-centre et leur banlieue), dans les couronnes périurbaines, polarisées par un seul pôle, et dans les communes multipolarisées.

Cet espace périurbain abrite 9 674 000 personnes. Depuis vingt-cinq ans, il a gagné plus de 3 millions d'habitants. Dans le même temps, les pôles urbains n'en ont gagné que 2 millions, alors qu'ils sont trois fois et demie plus peuplés. Il est clair que la décentralisation ne saurait plus à l'avenir raisonner en terme de zones urbaines s'opposant à des zones rurales. Nous sommes dans un entre-deux.

Enfin, des grands territoires se dessinent. En effet, au-delà des aires urbaines, il existe un grand dynamisme des communes proches, et des liens entre ces aires urbaines sont en train de s'établir, accentuant encore ce qui est dit plus haut sur la répartition de la population : le Val de Loire se rapproche de l'Île de France, Lyon et Marseille constituent les deux pôles urbains d'un axe fort, Vallée du Rhône – Méditerranée.

Se dessinent ainsi quelques grands territoires : un bassin parisien structuré un peu différemment, des zones littorales (Atlantique et Méditerranée), des régions frontalières (Alsace, Nord-Pas-de-Calais) en contact étroit avec leurs voisines des pays mitoyens, enfin, de façon très traditionnelle, des zones le long de grands axes fluviaux et auto-routiers (Rhône, Garonne). Dans ce schéma, des zones rurales restent isolées, sans lien quotidien avec des milieux urbains. Elles constituent une véritable question pour l'aménagement du territoire. On les trouve en particulier dans le centre de la France qui se désertifie.

### **L'aggravation des inégalités régionales**

Ce développement reste néanmoins inégal. Durant les années quatre-vingt-dix, les grandes tendances régionales, à l'œuvre depuis quarante ans, ont persisté, même si elles ont subi quelques inflexions. Les régions du sud-est sont restées les principales terres bénéficiaires, les façades nord et nord-est, encore très peuplées, ont subi l'exode industriel, et le centre de la France a continué de se dépeupler.

*L'ouest et le sud-ouest* ont bénéficié d'une nouvelle dynamique : Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Bretagne et Aquitaine font partie des régions où la croissance a été la plus forte, rejointes, à l'est, par l'Alsace. Cinq régions ont accueilli près de deux tiers de la croissance de la décennie quatre-vingt-dix : Rhône-Alpes, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon et Pays de la Loire. En un demi siècle, la population de *la façade méditerranéenne* s'est accrue des deux tiers, grâce à un apport migratoire important.

En revanche, depuis 1990, la population d'*Île-de-France* a moins augmenté qu'auparavant. Paris a continué à perdre des habitants et les départements de la couronne en ont gagné. La dynamique francilienne a franchi les limites régionales pour atteindre les départements situés à sa périphérie. La croissance de l'Île de France a été maîtrisée. Toutefois la conception globalisée de Paris et de sa région est dépassée. Et, il faut mieux étudier l'intérieur de cette région en promouvant des découpages internes significatifs à partir de critères comme les transports ou les pôles d'activité.

Inversement, une vaste partie du territoire a perdu de la population. Le centre de la France a été le plus touché : l'Auvergne et le Limousin. À l'est, la Champagne-Ardenne a rejoint les deux régions déficitaires du Massif central, et la population de la Bourgogne stagne. En revanche, la Lorraine a retrouvé une évolution positive bien que faible. En fait, ce sont toutes les régions situées dans un croissant nord, de la Basse-Normandie à la Lorraine, qui ont présenté une croissance très ralentie.

La question centrale, du point de vue de la décentralisation, est l'absence de coïncidence entre bassins de vie et découpages administratifs. Si l'on compare la répartition de la population dans les départements à 200 ans d'écart, on constate une moindre homogénéisation. Dans de nombreux cas, les découpages administratifs infradépartementaux (arrondissements ou cantons) n'ont plus de réalité au quotidien. En revanche, des solidarités et des coopérations locales voient le jour, en particulier, dans le cadre de l'intercommunalité et de la création des pays, souvent sur la base des bassins de vie ou des bassins d'emploi. Ceci est vrai en particulier des 1 849 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui regroupent 21 358 communes.

## Construction européenne et décentralisation

Cette question a constitué un point de polarisation des travaux de la commission. Non pas que la construction européenne imposerait un modèle institutionnel unique de collectivité territoriale ; cette observation est de l'ordre du constat : les États membres restent libres d'organiser leurs collectivités selon les principes propres nés de leur histoire, de leur culture ou de leur forme constitutionnelle.

Pas plus n'est venue en débat l'idée d'une « Europe des régions » qui, par delà les États, permettrait une forme de représentation institutionnelle des collectivités au sein des instances européennes. Il faut au contraire des États forts pour résister aux pouvoirs supra-nationaux notamment économiques.

Plus difficiles à déterminer sont les incidences de l'intégration européenne sur les politiques locales. Des interrogations demeurent en ce qui concerne l'impact de l'Europe sur l'évolution des grandes régions européennes : vont-elles être ou non amenées à se spécialiser, comme c'est le cas pour les États aux États-Unis ? Certains experts estiment que l'Europe n'a pas accentué la spécialisation économique des grands États mais a plutôt accru le dynamisme des grandes aires urbaines.

Cependant, si la taille des régions n'est pas un critère important pour l'intégration de celles-ci dans l'Europe des régions, il n'en est pas de même de leur richesse et de leur dynamisme. Ainsi, une petite région peut trouver sa place au sein de l'Europe, mais une région pauvre aura plus de difficultés. L'avancée, en France, vers des plus grands territoires devrait permettre le regroupement de régions de niveaux de vie différents. La solidarité se jouerait alors au sein du grand territoire. Il apparaît cependant que le modèle américain de spécialisation industrielle, avec ses conséquences en terme de sensibilité aux chocs industriels, n'a qu'assez peu de chances de se produire.

En fait, la question centrale pour les collectivités territoriales tient à leur association plus étroite aux mécanismes communautaires qui les intéressent directement. À cet égard, la question de la répartition des fonds européens, dont la responsabilité directe relève de l'État, a fait l'objet d'une attention toute particulière.

## Territorialisation des politiques publiques

Qu'il s'agisse de la formation, de l'équipement ou de la culture il n'existe pas aujourd'hui de politique publique qui ne doive faire sa part à la dimension territoriale. Il est de moins en moins possible d'agir uniformément sur l'ensemble du territoire. Seule une décentralisation accentuée peut répondre à cette situation.

À cet égard, la commission, tout au long de ses débats, s'est interrogée sur les conditions et les limites du « droit à l'expérimentation » revendiqué par un certain nombre de collectivités territoriales. Certes, celui-ci ne saurait remettre en cause le principe même d'unité sur lequel est bâtie notre décentralisation, la répartition des compétences relevant de la loi. Mais, dans l'esprit même de ce principe, la commission a envisagé la mise en œuvre d'actions expérimentales, telles qu'elles ont été mises en place en vue du transfert aux régions des transports ferroviaires, comme première étape d'une généralisation éventuelle. La commission appelle, tant le Gouvernement que le législateur, à tenir compte, dans l'élaboration des textes, des nécessités propres à la mise en œuvre de cette préfiguration locale de certaines réformes nationales. L'éventuelle expérimentation doit ainsi être conçue comme la préfiguration d'une généralisation. Elle ne saurait se transformer en une décentralisation à la carte susceptible de remettre en cause les principes d'égalité, de solidarité et des libertés publiques.

Ces évolutions imposent de revisiter le modèle français de décentralisation et de vérifier son adaptation à la réalité de la France contemporaine.

## Le modèle français de décentralisation est-il encore adapté ?

### L'attachement des Français à la décentralisation

Sans doute convient-il, s'agissant d'une réforme destinée à rapprocher le pouvoir des citoyens, de laisser tout d'abord la parole aux Français.

La décentralisation est souvent donnée comme une réalité injustement méconnue. Les sondages ne renvoient cependant pas cette image. Au contraire, la synthèse des études d'opinion existantes menée par la commission, en collaboration avec le service d'information du gouvernement (SIG), ainsi que le sondage réalisé par la commission, révèlent que la décentralisation est perçue de manière globalement positive par plus des deux tiers des français. Elle est en outre largement plébiscitée par les élus locaux. Cette approbation de la démarche décentralisatrice s'explique par le profond attachement des Français au niveau local. Cet ancrage se marque en particulier par un très fort attachement à la commune et naturellement par le capital de confiance dont disposent les maires. Il est cependant intéressant de noter que cet attachement n'exclut pas l'approbation de l'évolution que représente l'intercommunalité.

Mais ce vécu de la décentralisation se heurte massivement à un grief de complexité. La proximité de la décision n'a pas entraîné la simplicité. Les sondages indiquent clairement que les Français « ne s'y retrouvent pas » dans les subtilités du partage des compétences, que l'aspiration aux « guichets uniques » reste forte et insatisfaite.

Compte tenu de cette complexité, la décentralisation est davantage vécue comme la chose des élus que comme celle des citoyens. Méconnaissance, confusion et flou caractérisent les réponses dès lors que les enquêtes se font plus précises sur la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux. La démocratie locale n'est pas toujours vécue comme suffisamment locale ni suffisamment démocratique. Alors, au-delà de la perception, quelles sont les réalités ?

### Les acquis de la décentralisation

La décentralisation a changé la vie des Français. Mise en œuvre à partir de 1982, elle n'était pas une simple technique d'organisation du service public. Elle correspondait au souci de redistribuer le pouvoir et de rapprocher les décisions des lieux de leur application. À ce titre elle mériterait un bilan de ses réalisations et des transformations qu'elle a apporté à la vie de nos concitoyens.

La décentralisation s'est en particulier traduite par un développement considérable des équipements locaux. En 1998, l'effort d'investissement des collectivités territoriales représentait, hors remboursement de la dette, plus de 180 milliards de francs, soit près des trois quarts de l'investissement public national. Les dépenses d'investissement des régions ont connu une augmentation moyenne annuelle de 11,3 % (9,1 % en francs constants), entre 1986 et 1997 passant de 11 milliards en 1987 à 37 milliards en 1997. La même évolution est constatée pour le département avec une augmentation moyenne annuelle de 6,1 % par an (3,6 % en francs

constants), portant ainsi ce type de dépenses à 53 milliards de francs en 1997 contre 26 milliards en 1985. Il est en outre significatif que cette progression se soit faite, ainsi qu'il est analysé dans la partie de ce rapport relative au financement des collectivités territoriales, dans un contexte d'équilibre financier satisfaisant alors même que se détériorait la part relative des dotations de compensation versées par l'État au regard des charges qu'elles étaient censées couvrir. Ce contexte de bonne gestion a d'ailleurs permis aux collectivités locales de réaliser une politique appréciable de désendettement.

Dans le temps imparti, la commission ne pouvait naturellement pas procéder à un bilan exhaustif des acquis de la décentralisation. D'ailleurs, il convient de souligner les difficultés de procéder à un véritable état des lieux de la décentralisation même dans le cadre d'un travail de plus longue durée. Ces difficultés procèdent d'une double cause. La première raison tient à l'insuffisance du regard porté par les administrations de l'État sur la décentralisation. Vingt ans après les transferts de compétences les administrations centrales considèrent encore la décentralisation avec méfiance voire avec hostilité ; et presque toujours avec une méconnaissance de la réalité de l'action locale. La seconde raison tient à l'*insuffisance du dispositif d'évaluation* dans ce secteur de l'action publique. La commission a souligné l'intérêt, dans le cadre de la relance de la politique d'évaluation initiée par le Premier ministre, d'élaborer une batterie d'indicateurs de « satisfaction » à l'égard du service public local.

## Le respect des principes de 1982 et ses difficultés

### Une réflexion menée dans le cadre constitutionnel

La réforme mise en œuvre à partir de 1982 se fondait sur des principes explicites et largement consensuels. L'ensemble des travaux de la commission confirme *l'actualité de ces principes*. Il n'est peut-être pas vain de rappeler que la principale originalité de la décentralisation à la française est de se placer dans le contexte constitutionnel d'un État unitaire. Ce trait spécifique relativise fortement les comparaisons souvent faites avec d'autres modèles étrangers.

Il conduit aussi à définir d'entrée de jeu le champ même de la réflexion menée par la commission qui a entendu rester fidèle à la logique constitutionnelle. La commission a, en particulier, souhaité dessiner un cadre général, non démagogique, valable pour l'ensemble du territoire de la République. Elle a exclu en particulier tout transfert à d'autres collectivités territoriales que l'État des compétences législatives et, sous réserve de quelques nuances, du pouvoir réglementaire. Ceci ne signifie pas que la décentralisation ne puisse pas coexister au sein de la nation avec d'autres formes de dévolution du pouvoir comme cela existe pour les territoires d'outre-mer et comme cela peut être envisagé pour les départements d'outre mer et la Corse. Mais la commission a estimé que ces situations particulières n'entraient pas dans le champ de sa mission. *La commission a entendu proposer des réformes vigoureuses, mais réalistes, valables pour tous et susceptibles d'être mises en œuvre dans la décennie à venir.*

Il est possible d'avancer fort loin en matière de décentralisation des pouvoirs dans le cadre républicain en prenant appui sur le principe de libre administration des collectivités territoriales prévu par l'article 72 de la Constitution. Cette liberté implique une autonomie institutionnelle (personnalité juridique propre, conseils élus issus d'un suffrage « politique ») ainsi qu'une libre gestion qui exclut les atteintes et empiètements de l'État ou d'autres collectivités et établissements publics. En particulier, la libre administration implique que l'exercice des pouvoirs locaux soit accompagné de moyens suffisants qu'il s'agisse de la gestion du personnel, des compétences juridiques ou des ressources financières.

La commission souhaite une France décentralisée dont l'État, garant des principes de solidarité nationale, d'égalité des administrés devant la loi et de respect des libertés publiques, se recentrerait sur ses missions régaliennes. Les réformes doivent être conçues dans l'intérêt des administrés et non en fonction des seules aspirations des décideurs. Il convient de rechercher le fonctionnement optimal des services publics, répondant aux attentes de nos concitoyens.

S'il est ainsi nécessaire de rapprocher le plus possible les services publics des administrés, et donc d'aller vers plus de décentralisation, il faut aussi permettre à l'État de répondre aux aspirations des Français en matière de solidarité et d'unité nationale.

Toutefois cette logique suppose de revenir sur toutes les formes insidieuses de recentralisation.

### **Les « tentations recentralisatrices »**

Cet enrichissement et cette déclinaison sur le terrain de la gestion du principe de libre administration n'ont pas permis d'enrayer une tendance à la recentralisation que la plupart des membres de la commission ont relevé à des degrés divers. À cet égard, il est possible de relever trois causes de retour à des formes de tutelle : il s'agit tout d'abord des hypothèses où l'on confie au préfet des compétences particulières, dérogatoires au droit commun, dès lors qu'une politique d'intérêt général semble le réclamer. Tel est le cas en particulier des politiques de lutte contre les exclusions.

Un autre hypothèse résulte de la fixation des *normes*. Certes la loi, seule la loi, peut imposer des obligations aux collectivités territoriales ; mais beaucoup de membres de la commission ont relevé le fait que la création de normes n'est pas exclusivement et peut-être pas majoritairement l'apanage du Parlement. Beaucoup d'autres institutions y concourent et notamment les institutions européennes, ainsi que des fédérations professionnelles ou même sportives. La « frénésie normative » restreint d'autant la libre administration.

Une troisième illustration encore plus fondamentale réside dans l'augmentation relative de la part des dotations dans le volume des ressources des collectivités, et la perte de substance qui résulte de cette perte de capacité de la part des élus à voter les taux.

Au-delà de cette tentation recentralisatrice toujours présente, c'est parfois dans la mise en œuvre des principes largement affirmés que se situent les difficultés.

### **Le « brouillage » des compétences**

Sur ce point, le constat de la commission est sévère. On est passé, en vingt ans, d'un principe de décentralisation par blocs de compétences, à un système de partenariat dans lequel tout le monde fait tout. Au « jardin à la française » s'est substitué une nature proliférante notamment dans les domaines sociaux. Mais la question était moins de poser un diagnostic, que de comprendre pourquoi ce brouillage général est intervenu à partir de transferts relativement simples. À cet égard, trois « brouillages » sont à mettre en évidence. La « clarté » des choix de 1983 n'était sans doute qu'apparente. Dès l'origine beaucoup d'imbrications existaient. Un deuxième élément de difficulté réside dans la généralisation de l'approche contractuelle, notamment entre l'État et les collectivités. Enfin un troisième facteur de complexité découle des extensions de compétences de la part de services de l'État afin de justifier leur existence.

### **La multiplication des niveaux et leur absence de coordination**

L'organisation de la décentralisation est devenue progressivement plus complexe. Aux trois niveaux initiaux se sont ajoutées de nouvelles structures locales. Tel fut le cas dès le départ des différents syndicats à vocation unique ou multiple. Tel a été le cas ensuite des différentes formes de coopération intercommunales. Tel est le cas enfin de l'apparition du « pays » comme instance habilitée à contractualiser avec l'État.

Cette complexité n'est pas critiquable en soi, dès lors qu'elle répond à un besoin, mais, poussée à l'extrême, elle traduit surtout l'inadaptation de la taille des différents niveaux. De plus, elle a un coût économique certain. On ajoutera enfin que les collectivités territoriales ne sont pas les seuls acteurs de la décentralisation et de la vie locale. Organismes sociaux, établissements publics, associations chargées de missions de services publics ou GIP ajoutent leur propre complexité à l'édifice du service public local le rendant d'autant plus illisible pour les usagers.

S'ajoute, en corollaire, la difficulté d'articuler entre eux les différents niveaux. Certes le principe d'autonomie exclut qu'une collectivité puisse se poser en instance hiérarchique d'un autre niveau. Mais ce principe n'exclut pas que soient trouvées des formes de dialogue entre collectivités de niveaux et de vocations différents pour l'exercice de compétences nécessairement partagées. À cet égard, peu de réponses ont été trouvées. La commission a notamment relevé l'absence de structure de coopération « verticale » c'est-à-dire réunissant des collectivités de niveaux différents. Ceci s'accompagnant d'un déficit de dialogue entre collectivités, d'une absence d'articulation des politiques qui peuvent conduire à des doubles emplois ou même à des incohérences ou des contradictions.

## **L'absence d'une vision stratégique claire de la part de l'État**

Cette dernière difficulté n'est pas la moindre. L'État n'a que médiocrement tiré les conséquences de la décentralisation. Absence de stratégie et hésitations marquent la façon dont il exerce localement des compétences. Rares sont les politiques publiques qui ont été explicitement redéfinies en fonction de la décentralisation. En particulier, la politique d'aménagement du territoire n'a pas été redéfinie dans l'optique d'un partage de compétences entre l'État et les régions. Un tel contexte favorise les conflits de compétence qu'il s'agisse de « doublons » ou pire encore d'actions abandonnées faute de clarification de l'autorité responsable.

De plus, l'État n'a pas tiré, sur l'organisation de ses propres services, les conséquences des transferts de compétences intervenus depuis 1982. La politique de déconcentration ne justifiait pas nécessairement, et partout, le maintien de la distinction entre préfectures et services extérieurs. Certaines administrations locales de l'État sont devenues des « coquilles vides » sans efficacité et sur l'existence desquelles il conviendrait de s'interroger, comme l'avait demandé le rapport Picq. Il s'ensuit d'importants gaspillages tant financiers que de talents.

À l'aube du prochain siècle l'impression qui domine est que la décentralisation se trouve en quelque sorte au milieu du gué. En l'absence de politique volontaire de poursuite du mouvement engagé au début des années quatre vingt, c'est presque nécessairement une logique recentralisatrice qui l'emportera. Le moment apparaît donc bien choisi pour mettre en œuvre une nouvelle étape visant à parachever la décentralisation dans un contexte favorable.

## **Mettre en œuvre une nouvelle étape de décentralisation**

De cette nouvelle étape, le présent rapport tente d'en cerner les contours à partir de trois idées forces. La réforme tout d'abord devra s'inscrire *dans une perspective de temps long*. L'expérience a prouvé que le projet de décentralisation ne pouvait se réaliser que dans une certaine durée, de dix à quinze ans selon les domaines. C'est la raison pour laquelle les propositions présentées ici préconisent un calendrier d'application sur une dizaine d'années.

Par ailleurs, la réflexion ne saurait se limiter aujourd'hui aux seules collectivités territoriales. Du point de vue du citoyen, usager du service public, la question est celle du fonctionnement des *services publics locaux*, qu'il s'agisse de ceux des collectivités territoriales ou des services de l'État, dont les différences ne sont pas toujours bien perçues. C'est la raison pour laquelle la commission a cru devoir sur quelques questions essentielles proposer des évolutions qui, par nature, touchent l'administration de l'État.

Un troisième trait d'originalité de la méthode suivie par la commission tient au regard appuyé apporté *aux acteurs de la décentralisation*. Les lois originelles avaient, par nécessité, insisté sur les structures et les transferts de compétences. La nouvelle dimension de la décentralisation dépend désormais des hommes et des femmes, des agents des collectivités, des élus, qu'il faut rapidement doter d'un véritable statut dans le contexte de la limitation du cumul et de la parité, ou des citoyens, dont il faut autoriser la participation en amont de la décision.

De ces trois partis-pris de travail, découle une logique d'évolution de nos collectivités locales et le choix d'une refondation démocratique de nos institutions locales. Mais cette refondation ne part pas de rien. Nos institutions locales s'enracinent dans l'histoire du pays. La commune et le département ont une existence séculaire. La région, dans son découpage, aussi insatisfaisant soit-il, est désormais connue et appréciée de l'ensemble de nos concitoyens. Cette organisation a certes l'inconvénient d'une superposition de niveaux. Mais elle a aussi pour contrepartie des légitimités et un enracinement démocratique qu'il serait vain de bousculer au nom de l'efficacité. Le présent rapport s'inscrit donc dans un contexte d'évolution maîtrisée, dont l'objectif est bien le profond renouvellement du pouvoir local.

La France de 2015 qui s'esquisse au fil des pages de ce rapport pourrait être très différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. Elle se bâtit autour d'un pouvoir régional fort, apte à engager la compétition économique avec ses partenaires européens. Elle dépasse l'exception française liée à l'éparpillement communal par le jeu d'une coopération intercommunale dont la réussite est déjà inscrite dans les faits et qu'il convient de doter par l'élection au suffrage universel direct d'une légitimité démocratique. Un conseil départemental, dont le mode d'élection est fortement modernisé, exerce des compétences mieux redéfinies et recentrées. Les compétences sont en application du principe de subsidiarité transférées au niveau où elles peuvent être le mieux exercées. De nouvelles formes de participation des citoyens à la vie locale, en particulier au niveau infra municipal, sont expérimentées et généralisées. Une autonomie fiscale renforcée autorise de réels choix politiques et un meilleur contrôle des citoyens sur l'utilisation de leurs impôts.

Ce sont les moyens d'aboutir à ce nouveau visage de la France que ce rapport au Premier ministre s'efforce d'imaginer en examinant dans une première partie la nouvelle organisation des pouvoirs au service des citoyens et dans une seconde partie les moyens permettant de mieux assurer la qualité et la transparence de l'action locale.

---

Première partie

---

# Réorganiser les territoires et les compétences au profit des citoyens



# Des territoires pertinents et dynamiques

---

## Dépasser « l'exception française »

La question de l'organisation territoriale a été, bien évidemment, la première des questions abordées par la commission. Elle est en effet au cœur des problématiques étudiées, qu'il s'agisse des compétences, des finances ou de la pratique démocratique.

Cette question est politiquement sensible pour les formations politiques, l'ensemble des élus et pour l'opinion publique, plus familière des découpages institutionnels que du détail des compétences ou de la fiscalité des collectivités territoriales.

La commission a abordé cette question avec une forte volonté de réforme et de pragmatisme, pour aboutir à de véritables changements ; ce qui suppose qu'un souci permanent de faisabilité politique a marqué ses réflexions.

Les évolutions en matière institutionnelles et leur intégration dans la vie sociale sont longues et progressives. C'est pourquoi la commission a souhaité distinguer les réformes souhaitables à court terme, des objectifs à moyen terme, à l'horizon d'une génération c'est-à-dire 10 à 15 ans ; convaincue que c'est en encourageant les dynamiques existantes que la décentralisation franchira une nouvelle étape.

## De nouvelles dynamiques territoriales

En 1982, les modifications du paysage institutionnel se sont faites sans remise en cause des niveaux de collectivités existants, la commune et le département. Toutefois, l'exemple régional a démontré que ce paysage n'était pas figé et qu'il était possible que des institutions soient créées, s'affirment et jouent un rôle important. Dans ce cas, l'échelon régional a été reconnu, même si la prise en compte de ce niveau dans le comportement des citoyens et des acteurs économiques est encore incomplète.

Par ailleurs, la commission a constaté que la coopération intercommunale, mouvement déjà ancien et au développement continu, venait

de prendre une ampleur nouvelle qui modifiait en profondeur le paysage institutionnel

En effet, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a profondément renouvelé le paysage intercommunal :

– en organisant l'intercommunalité à *fiscalité propre* autour de trois formes : la communauté de communes, la communauté d'agglomération au delà de 50 000 habitants, et la communauté urbaine au delà de 500 000 habitants ;

– en favorisant la perception par ces intercommunalités d'une ressource fiscale qui leur soit exclusivement affectée, la taxe professionnelle dont le taux est dès lors uniforme sur l'ensemble du territoire intercommunal. Elle permet donc à ces intercommunalités de disposer de ressources importantes, dont elles ont la maîtrise par le vote des taux. Ces intercommunalités sont ainsi en capacité d'exercer des compétences étendues, et de répondre aux besoins des habitants et aux nouveaux enjeux du développement tant urbain (lutte contre les inégalités spatiales et sociales), que rural (lutte contre la désertification).

Cette loi a connu un succès de grande ampleur. En 2000, 1 849 intercommunalités à fiscalité propre regroupent 21 358 communes représentant 37,1 millions d'habitants. Le nombre d'intercommunalités à taxe professionnelle à taux unique a triplé entre juillet 1999 (107 structures) et janvier 2000 (298), de même que la population concernée (4 millions à 12,3 millions). Ce succès a été particulièrement remarquable en milieu urbain puisque cinquante communautés d'agglomération se sont créées en moins de 6 mois, alors même que l'intercommunalité à fiscalité propre n'avait eu jusque là que peu de succès dans ces zones. Ce mouvement se poursuit en 2000 avec la création d'ici la fin de l'année d'une trentaine de communautés d'agglomération et de deux communautés urbaines à Nantes et à Marseille.

À plus long terme, la poursuite de ce mouvement, va transformer profondément l'organisation territoriale de notre pays. Ainsi, d'ici dix à quinze ans, la France, composée à l'origine de plus de 36 000 communes, pourrait être organisée autour de 3 500 communautés de communes, 130 communautés d'agglomération et 20 communautés urbaines.

Cette révolution intercommunale permettrait à notre pays de mieux profiter d'un développement qui, comme dans le reste de l'Europe, s'organise autour des grandes métropoles, centres de régions puissantes. Or, la France a longtemps été à l'écart de ce mouvement du fait de son émiettement communal et de la faible structuration de ses villes. Ce mouvement, en soi révolutionnaire, lorsqu'il sera achevé, entraînera forcément de nouvelles relations entre communes et intercommunalités, un nouveau rôle pour la commune dans notre paysage institutionnel, et une forte évolution du rôle du département et de la région.

Certains membres de la commission ont souligné qu'au rapport privilégié entre le département et la commune, caractéristique de notre fonctionnement administratif actuel, pourrait ainsi se substituer une

articulation autour de la région et de l'intercommunalité. Mais, l'ensemble des membres de la commission a estimé que le département garderait dans le futur tout son intérêt comme niveau essentiel de la déconcentration des services de l'État et d'exercice des solidarités locales. Le maintien de son rôle suppose donc la réaffirmation de ses compétences et surtout la modernisation de son mode d'élection ainsi qu'une nouvelle progression de la déconcentration. Il convient de noter d'ailleurs en faveur du département que nos principaux voisins, particulièrement l'Allemagne, sont à la recherche d'une revalorisation de leurs échelons intermédiaires, relais indispensables entre l'échelon de proximité et celui de la programmation.

Un tel développement du territoire centré sur les métropoles et sur des régions renforcées n'est bien sûr concevable qu'à terme, une fois que le maillage intercommunal sera réalisé. En outre, tout changement doit être progressif, expliqué et reposer sur la volonté locale.

La commission a marqué son attachement au modèle français d'organisation institutionnelle : elle souhaite une France plus décentralisée dans un cadre unitaire où l'État est le garant des principes de solidarité, d'égalité et de respect des libertés publiques. En particulier, la commission ne retient pas l'idée d'une Europe des régions. La construction européenne repose sur des nations fortes pour progresser et s'affirmer sur la scène internationale ; même les États fédéraux adhèrent à ce principe.

## Les trois niveaux d'administration locale en Europe

Par ce souci de réalisme politique et social, la commission a souhaité ne pas tirer des conclusions hâtives des comparaisons avec les modes d'organisation des autres pays. Elle s'est en effet interrogée sur la nécessaire pertinence en termes d'efficacité économique et sociale de notre organisation territoriale face aux défis posés par l'intégration croissante dans une Union européenne en évolution rapide.

La plupart des pays européens ont mené des réformes radicales de leur organisation territoriale depuis les années 70. Mais la comparaison avec ces pays démontre qu'il n'existe en aucun cas un modèle unique ou une organisation territoriale idéale. Car, en premier lieu, les écarts entre les systèmes politiques et constitutionnels rendent difficile la comparaison et la transposition des réformes. En second lieu, et contrairement aux idées reçues, la question du nombre de niveaux de collectivités territoriales ne permet pas de différencier entre eux les membres de l'Union Européenne, ni d'identifier en la matière une spécificité française.

La commission, après l'examen des exemples étrangers, n'a pas envisagé que l'exécutif départemental puisse être distinct du président de l'assemblée délibérante, réaffirmant que le modèle municipal a gardé sa force de référence pour l'ensemble des collectivités.

Dans la plupart des pays européens, il existe en effet comme en France trois niveaux de collectivités locales : un niveau local, un niveau régional et un niveau intermédiaire.

Et, 67 % des Français portent un jugement positif sur l'existence de ces 3 niveaux de collectivités territoriales (contre 19 % un jugement négatif). (SOFRES – août 2000)

États de l'Union Européenne	Population en millions	Superficie	Niveau régional	Niveau départemental	Niveau communal
Allemagne	82,1	356 900	16 Länder	426 Kreis	16 068 Gemeinden
Autriche	8,1	83 859	9 Länder	(35 Bezirken)	2 301
Belgique	10,2	30 500	3 régions	10 provinces	589 communes
Danemark	5,3	43 100		16 comtés	273
Espagne	39,3	504 800	17 communautés autonomes	50 provinces	8 082
Finlande	5,1	338 000	6	20	460
France	60,2	551 000	26	100	36 779
Grèce	10,5	132 000		54	5 921
Irlande	3,7	70 300	8	34 comtés	151 districts
Italie	56,9	301 200	20	95 provinces	8 074
Luxembourg	0,4	2 600			118
Pays-Bas	15,6	40 800		12 provinces	640
Portugal	9,9	92 400		18 districts	305
Royaume-Uni	59	244 800	3 (Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord)	56 comtés	481 districts
Suède	8,8	449 960	8	24 comtés	286

Source : les collectivités décentralisées de l'Union Européenne, La documentation française.

En outre, dans la période récente, la plupart des pays voisins ont réaffirmé l'existence de ces trois niveaux et ont même renforcé celui qui paraissait le plus faible.

Ainsi en Italie, la réforme régionale a tendu à donner plus de pouvoirs, de compétences et de légitimité aux régions, alors que jusque là, en dehors du cas particuliers des territoires à statut particulier (Val d'Aoste, Sicile, Sardaigne), les régions ne constituaient que de simples entités administratives par rapport aux communes et aux provinces. La loi constitutionnelle du 22 novembre 1999 permet même la désignation du président de région au suffrage universel direct.

En Allemagne, la nécessité de donner plus de poids au Kreis, échelon intermédiaire entre le Land et la commune, semble de plus en plus affirmée.

Au Portugal, l'échec du référendum sur la régionalisation n'empêche pas le Gouvernement et le Parlement de rechercher les moyens de mettre en place un troisième niveau de collectivité locale qui leur paraît indispensable.

En Belgique, l'affirmation du rôle des régions et la montée en puissance consécutive de la Flandre et de la Wallonie, sont des phénomènes récents qui aboutissent à un quatrième niveau institutionnel avec les communes, les provinces et les communautés linguistiques.

En Grande-Bretagne, les pouvoirs accrus donnés de manière très récente au Pays de Galles et à l'Écosse, semblent marquer le souhait d'avoir un échelon ayant un champ plus large que les comtés et les communes.

Ce rapide panorama démontre, s'il en était besoin, que nos voisins européens ont des systèmes institutionnels tout aussi complexes que le notre. Dans la plupart d'entre eux, comme en France, la question de l'organisation territoriale est l'objet de débat et d'interrogations.

## Les mutations de l'échelon de proximité

**La grande spécificité du système français n'est donc pas tellement le nombre de niveaux de collectivités territoriales. C'est bien plus le nombre de collectivités de base, les communes, qui distingue très fortement la France.**

Notre pays compte en effet plus de 36 000 communes soit plus que l'ensemble des 10 États européens continentaux suivants : Autriche, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie, Espagne, Portugal, Danemark et Suède. De plus, la France est après la Grèce, le pays de l'Union Européenne qui compte la plus forte proportion de petites communes : 77,1 % des communes de métropole (soit 28 183) comptent moins de 1 000 habitants. Dans tous les autres pays, cette proportion est largement inférieure aux deux tiers <sup>(1)</sup>.

Pays	Année de la réforme	Nombre de communes avant la réforme	Nombre de communes après la réforme	Diminution en %
Allemagne	1968-1970	14 338	8 414	- 41 %
Belgique	1975	2 359	596	- 75 %
Danemark	1967	1 387	277	- 80 %
France	1971	37 708	36 394	- 3 %
Pays-Bas	1951	1 010	775	- 23 %
Royaume-Uni	1974-1975	1549 districts	522	- 66 %

*Le regroupement des communes dans l'Union Européenne. Préréport sur l'intercommunalité, Direction Générale des Collectivités Locales, août 1996.*

(1) Taille des communes, efficacité et participation des citoyens, Conseil de l'Europe (CDLR), avril 1994

Il convient d'ajouter que la Suède et la Finlande ont également réduit le nombre de leurs communes de 87 % entre 1950 et 1992, et l'Autriche de 42 % sur la même période.

Presque tous les pays européens, principalement ceux de l'Europe du nord, ont donc réalisé en la matière une réduction drastique du nombre de communes.

Dans ce contexte, la réforme proposée par la commission permet d'accomplir la mutation qu'ont opérée de manière radicale la majorité de nos partenaires européens dans les années 70. Toutefois, la méthode suivie aujourd'hui dans notre pays est profondément différente de celle mise en œuvre dans le passé chez nos partenaires ; les lois en faveur de l'intercommunalité n'imposent pas une nouvelle organisation mais fournissent des outils juridiques adaptés et des incitations financières aux élus. Elles reposent donc sur la volonté locale de se regrouper, et elles utilisent des mécanismes anciens et bien maîtrisés par les élus et connus des citoyens.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que certains pays réfléchissent à une transposition de l'exemple français, en incitant à la création de structures intercommunales en secteur urbain, afin notamment de mieux traiter les problèmes d'exclusion.

La commission a ainsi organisé sa réflexion sur l'organisation territoriale, après avoir constaté l'existence de trois niveaux d'administration locale dans la majorité des pays européens, autour de la puissante révolution intercommunale (II), de la nécessité d'une interrégionalité (III) du renouvellement du département (IV). Elle a enfin consacré un examen particulier au développement de la coopération transfrontalière (V) et à l'adoption de l'organisation de territoires marqués par une forte spécificité (VI).

---

## Poursuivre la révolution intercommunale

La commission a estimé nécessaire d'amplifier l'évolution intercommunale en proposant un certain nombre de réformes applicables dès les élections municipales de 2007.

### L'avenir de la commune passe par l'intercommunalité

La coopération intercommunale repose, depuis le départ, sur le volontariat des communes et n'aboutit pas à leur suppression. Les intercommunalités tiennent leurs compétences des communes et de la volonté

des élus municipaux. La coopération communale valorise donc cet échelon de proximité qui est de toute évidence plébiscité par nos concitoyens.

L'intercommunalité représente souvent le seul moyen pour des communes dont la population et les moyens sont restreints, d'assumer l'intégralité de leurs compétences. Elle est en particulier la seule réponse aux exigences de plus en plus fortes de nos concitoyens, ainsi que le seul moyen de respecter des normes de sécurité en évolution constante (en matière d'environnement notamment). Elle donne également la possibilité d'assurer un dynamisme sans lequel la survie des communes ne serait plus assurée en leur permettant de dégager des marges d'investissement. Elle apporte une réponse institutionnelle aux besoins d'organisation des territoires géographiques et historiques, des bassins de vie, des bassins d'emploi.

Par ailleurs, la loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire de juin 1999 a réaffirmé la place des « pays » comme lieu d'élaboration de projet. Sur ce point, la commission a tenu à rappeler que les pays ne sont pas et ne doivent pas devenir un nouvel échelon institutionnel. De ce fait, sans être dotés de la personnalité morale, ils constituent des territoires de projet qui peuvent s'appuyer sur des intercommunalités à fiscalité propre ou des syndicats mixtes fédérant les intercommunalités, quitte à inspirer, dans certains cas, un redécoupage des arrondissements, circonscriptions administratives de l'État.

Le maintien d'un échelon de proximité, visible, pas trop spécialisé, assurant une médiation politique directe entre les pouvoirs et le citoyen, paraît donc d'autant plus nécessaire que :

- la complexité des procédures et des solutions juridiques est croissante ;
- les décisions apparaissent de plus en plus abstraites et lointaines aux habitants ;
- les interventions d'institutions européennes dotées d'un pouvoir de normalisation interfèrent de plus en plus dans l'activité économique, mais également dans la vie quotidienne des ménages (normes en matière d'eau, de déchets,...) ;
- l'internationalisation des enjeux économiques et des communications est une réalité incontournable.

De plus, les élections municipales sont celles qui ont le taux de participation le plus élevé avec l'élection présidentielle. Le maire, autorité communale, exerce aussi des fonctions au nom de l'État, ce qui renforce son identification comme échelon de recours et de médiation. C'est pourquoi il est l' élu auquel s'adressent spontanément les citoyens, quitte à le rendre responsable, au delà de ses compétences et de ses moyens, en cas de sinistre collectif (fermeture d'une entreprise ou d'un service public), ou de difficultés personnelles (rôle des centres communaux d'action sociale).

En outre, les quelques 500 000 élus municipaux, dont une très large majorité de bénévoles, femmes et hommes attachés à leur territoire et œuvrant pour le bien public, constituent une richesse démocratique irremplaçable et unique en Europe. Il serait incohérent et contre-productif de la remettre en cause à l'occasion d'une démarche visant à renforcer la

décentralisation. Et, les tempêtes de la fin d'année 1999 ont démontré l'extrême utilité de ce réseau d'élus de proximité, aisément mobilisables et aptes à prendre dans l'urgence les premières décisions pour le maintien des communications et la sécurité des populations.

---

Notons à ce titre que, si, 52 % des Français sont favorables à ce que l'intercommunalité constitue un nouvel échelon, ils ne sont que 22 % à souhaiter qu'elle se substitue aux communes (enquête SOFRES – août 2000).

---

## La généralisation de l'intercommunalité en 2007

Il s'agit donc de donner des points d'appui à une organisation communale aujourd'hui émiettée. La commission estime qu'il est nécessaire d'aller jusqu'au bout de la révolution intercommunale en cours en s'appuyant sur les bons résultats de la loi du 12 juillet 1999. Celle-ci repose sur trois éléments : respect du volontariat, incitation financière et organisation autour de trois formules simples et compréhensibles d'intercommunalité à fiscalité propre : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine.

La commission préconise que les *réformes proposées s'appliquent dès les élections municipales de 2007*. En effet, un changement des règles institutionnelles fondamentales avant les prochaines élections municipales de mars 2001 n'est pas envisageable, moins de six mois avant ces élections.

L'objectif est clair : généraliser l'intercommunalité à fiscalité propre d'ici à 2007. Pour ce faire, les incitations financières seront poursuivies dans le cadre de la maîtrise des finances publiques et de l'équilibre des finances locales.

La constitution d'ensembles intercommunaux cohérents et viables sera recherchée d'ici là. En effet, l'intercommunalité ne doit pas s'organiser ni contre la ville proche, ni en territoires trop petits, conçus de manière défensive et n'exerçant pas de compétences effectives d'action et de gestion. Les schémas de coopération intercommunale élaborés sous l'égide du préfet et soumis pour avis à la commission départementale de coopération intercommunale y contribueront. Parallèlement, un bilan de l'intercommunalité sera dressé avant les élections municipales de 2007.

Ce bilan et ces orientations nationales seront soumis à la concertation avec les élus. Ils permettront de prévoir l'évolution du mouvement intercommunal. Si celui-ci se poursuit avec vigueur, l'objectif de généralisation de l'intercommunalité pourra être atteint sans qu'il soit nécessaire qu'une contrainte légale oblige à adhérer à une intercommunalité. Mais le principe d'une nécessaire appartenance de chaque commune à une intercommunalité à fiscalité propre doit être posé dès à présent.

**Proposition n° 1**

*Généraliser l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échéance de 2007 par des dispositions financières appropriées*

Une autre incitation financière consiste à réserver le bénéfice des contrats territoriaux élaborés en application du contrat de plan (pays, agglomérations) aux seules intercommunalités à fiscalité propre (ou à leurs regroupements). Cette voie est déjà celle préconisée pour les agglomérations par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Elle devra être généralisée à l'échéance de 2007, qui est également la date de négociation des prochains contrats de plan, et de la nouvelle programmation des fonds structurels européens. Dans le même esprit, une priorité doit être accordée aux intercommunalités à fiscalité propre dans l'affectation de ces fonds européens.

**Proposition n° 2**

*Réserver en 2007 la signature des contrats territoriaux d'application des contrats de plan État-régions aux intercommunalités à fiscalité propre*

Afin de favoriser la généralisation de l'intercommunalité, il convient également de faciliter le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

À cette fin, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sera rendue possible afin d'obtenir les périmètres les plus adéquats, notamment au niveau des agglomérations. Les périmètres actuels sont en effet trop restreints ou incohérents par rapport au tissu urbain. La fusion d'EPCI permettra d'y remédier.

De même, afin d'éviter des chevauchements de périmètres entre établissements publics de coopération, il convient de généraliser la procédure de retrait obligatoire des syndicats intercommunaux pour les communes qui adhèrent à un établissement à fiscalité propre.

**Proposition n° 3**

*Faciliter le fonctionnement des intercommunalités à fiscalité propre et éviter les chevauchements de périmètres des établissements publics de coopération par des outils juridiques adéquats (possibilité de fusion, procédure de retrait)*

Dans le même esprit, le nombre de syndicats existants (plus de 18 000) paraît pléthorique, souvent injustifié, parfois coûteux ou maintenu pour des raisons d'opportunité. Dès lors que l'intercommunalité à fiscalité propre sera renforcée et densifiée, ce paysage intercommunal peu lisible et compliqué devra être simplifié. Les procédures de dissolution de syndicats aujourd'hui extrêmement lourdes et longues, seront assouplies afin de faciliter la dissolution de syndicats qui n'ont plus d'objet ou font double emploi avec l'intercommunalité.

Cependant, certains syndicats intercommunaux ont une très grande utilité pour traiter de sujets dont l'ampleur dépasse largement l'agglomération ou le pays. C'est notamment le cas pour l'eau ou pour l'assainissement, qui parfois doivent s'appréhender à l'échelle du bassin versant. Cela paraît bien évidemment être le cas pour les ordures ménagères où les coûts extrêmement élevés du respect des normes nécessitent la constitution de structures sur une grande échelle.

À terme, lorsque l'ensemble du territoire sera maillé par des structures intercommunales, il est logique que seules les intercommunalités à fiscalité propre puissent adhérer à un syndicat rassemblant des collectivités de même niveau.

**Proposition n° 4**

*Simplifier le paysage intercommunal en facilitant à terme la dissolution des syndicats et en réservant l'adhésion à un syndicat aux seules intercommunalités à fiscalité propre*

De même, le recours à un syndicat mixte ouvert est souvent une formule très utile pour associer d'autres partenaires que les collectivités de base (comme la région, le département, voire les chambres consulaires). Il favorise une coopération sur de grands projets, à vaste assise territoriale, associant plusieurs niveaux de collectivités locales. Il permet la mise en commun de financements et la prise en charge de compétences partagées.

**Proposition n° 5**

*Pour assurer le pilotage de grands projets, faciliter la création de syndicats mixtes rassemblant différents types de collectivité*

Afin de mettre en œuvre ces propositions et de limiter les conflits entre structures locales, le pouvoir d'initiative et d'arbitrage des préfets en matière de création d'EPCI et de délimitation de leur périmètre, devra être conforté. Le préfet sera chargé d'établir un schéma prévisionnel de la coopération intercommunale à l'horizon 2007. Ce schéma, soumis pour avis à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), servira de base à la généralisation de l'intercommunalité. Ce pouvoir s'exercera également en matière de fusions d'EPCI ou de dissolution de syndicat. C'est là l'ultime recours pour éviter un conflit, ou pour s'opposer à des stratégies de blocage.

Parallèlement la composition de la commission départementale de coopération intercommunale doit être ajustée à l'évolution de l'intercommunalité et mieux tenir compte du poids croissant des intercommunalités à fiscalité propre. Son rôle consultatif sera maintenu dans ce nouveau cadre.

**Proposition n° 6**

*Améliorer le rôle de la commission départementale de coopération intercommunale et renforcer le pouvoir d'arbitrage du préfet*

## La reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel

Les établissements publics de coopération intercommunale issus de la loi du 12 juillet 1999 ont des compétences étendues qui touchent très directement à la vie quotidienne des habitants : développement économique et création de zones d'activité, aménagement de l'espace, transports publics, politique du logement, politique de la ville. En outre, ces intercommunalités perçoivent une ressource fiscale importante : la taxe professionnelle, et peuvent décider de la compléter par une fiscalité additionnelle sur les ménages.

Dès lors, il est légitime que ces échelons décisionnels, dont la place dans le paysage institutionnel sera croissante, soient élus au suffrage universel direct. La perspective d'une généralisation de l'intercommunalité pour l'ensemble du territoire renforce le caractère inéluctable de cette réforme.

---

*Les Français sont d'ailleurs largement favorables à une telle évolution : 54 % des personnes sondées en juillet 2000 l'approuvent contre seulement 32 % (et 14 % à peine de sans opinion). Ce résultat est d'autant plus remarquable que l'intercommunalité est un échelon technique dont il était possible de penser que les pouvoirs et le rôle étaient mal connus de nos concitoyens. (Enquête SOFRES – août 2000).*

---

La commission s'est largement prononcée en faveur de cette élection au suffrage universel direct des « *conseillers communautaires* ». Une réforme d'une telle ampleur doit être mise en œuvre dès les élections municipales de 2007.

Plusieurs modes de scrutin ont été étudiés par la commission.

Il peut être envisagé de constituer des listes pour l'élection des « *délégués communautaires* » distinctes de celles pour l'élection des conseillers municipaux. Toutefois, une telle hypothèse fait de l'intercommunalité un niveau distinct et sans lien avec la commune. La volonté que la commune demeure la base de l'intercommunalité conduit logiquement à rechercher un mode de scrutin qui permette de conserver un lien avec elle. Dans ce cas, l'élection des délégués communautaires pourrait avoir lieu en même temps que les élections municipales. Un scrutin du type de celui pratiqué à Paris, Lyon et Marseille, paraît le plus adéquat même s'il faudra envisager quelques adaptations (nombre minimal de sièges pour les petites communes,...). Dans ce cas l'électeur choisira le même jour les conseillers municipaux et les conseillers communautaires. Les candidats inscrits en tête de liste dans chacune des communes seront les conseillers de la commune au niveau intercommunal.

### **Proposition n° 7**

*Élection en 2007 au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre*

---

## Faire de la Région un pôle majeur de la décentralisation

### L'émergence d'un pouvoir régional fort

Émergeant à la Libération, constituée en établissement public en 1975, la collectivité régionale est la plus jeune des collectivités. Et ce sont les lois de décentralisation qui ont donné aux régions leur majorité politique et une légitimité vis-à-vis de la population, le président du conseil régional devenant l'exécutif de la collectivité.

---

D'ailleurs, 60 % des Français se prononcent pour le maintien des régions actuelles contre 31 % pour le regroupement en 7 ou 8 régions. Ce résultat démontre que les régions actuelles sont un succès et ont créé un sentiment d'appartenance alors même que ce sont des institutions très récentes. (Enquête SOFRES – août 2000)

---

Parallèlement, le développement des contrats de plan État-régions depuis 1983 a permis d'affirmer le rôle central de la région en tant qu'interlocuteur de l'État pour la planification et pour la déclinaison régionale de la politique nationale d'aménagement du territoire.

La collectivité régionale apparaît donc comme une institution récente mais au fort dynamisme du fait de ses compétences de programmation. La commission a jugé que l'institution régionale était la plus légitime pour réaliser la coordination par le dialogue et la concertation entre les différentes institutions publiques.

La mise en place d'une conférence des exécutifs comprenant le président du conseil régional, le préfet de région, les présidents des conseils généraux, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de la région, va dans ce sens. Réunie au moins une fois par an, elle assurera une coordination notamment en matière de programmation des investissements de l'État et des différentes collectivités concernées. Une telle instance est particulièrement utile pour la bonne exécution des contrats de plan et une utilisation pertinente des fonds européens.

#### ***Proposition n° 8***

*Tenir au moins une fois par an une conférence régionale des exécutifs des différentes institutions (État, région, départements, intercommunalités)*

En outre, il convient de rappeler que la région a longtemps été handicapée par son mode de scrutin. Conçu sur la base départementale, il ne donnait qu'une faible visibilité au conseiller régional, et n'assurait aucune stabilité politique au conseil. La réforme du mode de scrutin de

janvier 1999 va remédier à ces inconvénients dès les élections de 2004. Le mode de scrutin retenu, du type de celui pratiqué avec succès pour les municipales, proportionnelle avec prime majoritaire, devrait permettre de dégager une majorité stable. En outre, l'élection sur une circonscription régionale devrait fortement renforcer la légitimité de l'assemblée régionale.

Toutefois, bien que la réforme soit récente, et qu'il soit délicat de modifier les dispositions électorales non encore mises en pratique, la commission pense qu'il conviendrait de réfléchir à quelques ajustements de ce mode de scrutin.

En particulier, la commission propose une harmonisation des durées des mandats locaux. Une durée de six ans est considérée comme répondant au mieux aux impératifs de l'action locale. Il est donc proposé de porter à 6 ans le mandat de conseiller régional. Tous les mandats locaux auraient ainsi la même durée. En outre, les élections régionales auraient alors lieu simultanément aux élections départementales.

### **Proposition n° 9**

*Mettre en cohérence la durée de l'ensemble des mandats locaux en portant à 6 ans celle de conseiller régional*

## Le développement de l'interrégionalité

La commission soucieuse de mieux affirmer le rôle des régions s'est interrogée sur leur potentiel et leur capacité à jouer un rôle moteur dans leurs domaines de compétences principaux : aménagement du territoire, développement économique et formation.

Par rapport aux régions européennes, les régions françaises ont une assise trop limitée. Ce n'est pas essentiellement la taille qui fait la différence avec nos voisins européens puisque ceux-ci connaissent aussi et peut-être plus qu'en France, la coexistence de régions très vastes et d'autres aux territoires très limités (Brême ou Hambourg et la Bavière en Allemagne par exemple). Mais globalement, en termes démographiques et économiques, les régions françaises paraissent plus faibles que les régions européennes.

Ainsi, si l'Île de France se classe au 5<sup>ème</sup> rang des régions européennes en termes de produit intérieur brut régional par habitant ; les trois autres régions françaises qui sont au dessus de la moyenne européenne, l'Alsace, la Haute Normandie et Rhône Alpes, sont respectivement aux 42<sup>ème</sup>, 45<sup>ème</sup> et 64<sup>ème</sup> rang (sur 196 régions)<sup>(1)</sup>. Inversement, trois régions françaises se classent en fin de tableau : le Limousin (142<sup>ème</sup>), la Corse (143<sup>ème</sup>) et le Languedoc Roussillon (145<sup>ème</sup>).

(1) Les régions françaises dans l'Union Européenne en 1994, INSEE Première n° 602, août 1998.

De plus, les écarts entre les régions françaises elles-mêmes demeurent importants par rapport à nos voisins européens. En effet, seuls l'Autriche, le Royaume Uni et l'Allemagne ont des écarts plus importants que la France entre la première et la dernière région. Compte tenu de cette assise limitée, il est difficile pour la plupart des collectivités régionales françaises d'instituer une solidarité et une péréquation effectives au sein de leur territoire. Enfin, certaines régions à faible évolution démographique et aux ressources limitées cumulent les handicaps et les moyens financiers des institutions régionales françaises paraissent assez restreints par rapport à ceux de nos voisins. La constitution de régions plus puissantes permettra ainsi au sein d'une même entité d'assurer une plus grande solidarité et une meilleure redistribution.

Les solutions retenues doivent s'inspirer du formidable succès de l'intercommunalité. Elles reposent donc sur le partenariat et sur des projets partagés à l'intérieur d'un espace cohérent.

---

D'ailleurs, les Français les plus favorables à l'amplification de la décentralisation et au développement de l'intercommunalité sont également les plus ouverts à l'idée de grandes régions (SOFRES – août 2000).

---

L'évolution vers des régions plus puissantes est donc retenue par la commission comme une perspective de long terme que les modifications institutionnelles devront fortement encourager.

Les formules juridiques de coopération interrégionale devront être souples et diversifiées. Il ne paraît pas nécessaire d'imposer uniquement le recours à un établissement public. Mais plusieurs régions pourraient se regrouper pour confier à l'une d'elles la conduite d'un projet, la réalisation d'une action ou la mise en œuvre d'une programmation ou d'une planification interrégionale. Cette opération s'effectuerait sous le contrôle d'une émanation des commissions permanentes des régions parties prenantes.

Par ailleurs, l'interrégionalité pourrait bénéficier comme l'intercommunalité d'incitations financières de l'État et d'attributions prioritaires des crédits des fonds européens.

La question se pose bien évidemment des frontières de ces interrégionalités et de savoir de quelles régions elles seront constituées. Il paraît opportun de respecter les limites régionales actuelles. En effet, il s'agit d'amplifier la dynamique des régions actuelles, en confortant l'émergence d'un sentiment régional encore très récent.

Seul le volontariat des élus locaux peut servir de base à ces interrégionalités, quitte à exiger, comme pour les intercommunalités, des majorités qualifiées afin d'avoir une certaine stabilité dans le temps des choix effectués. Le principe d'appartenance à une seule interrégionalité paraît également pouvoir être retenu, de même que pour les inter-

communalités. Mais sur ce point, certains membres de la commission se sont prononcés en faveur d'une multi-appartenance en fonction des projets.

Il convient donc de concilier cette possibilité de souplesse pour conduire des projets et la nécessité d'une certaine stabilité pour que l'inter-régionalité débouche à long terme sur l'émergence de coopérations stables et renforcées. De même, afin de renforcer la cohérence entre les coopérations interrégionales et l'organisation interrégionale des services déconcentrés, un pouvoir d'arbitrage pourrait revenir à l'État.

**Proposition n° 10**

*Encourager un développement vigoureux de la coopération interrégionale pour la réalisation d'un projet ou d'une action*

## Un développement en réseau

Au delà de ces principes, pour que les coopérations interrégionales françaises aient une véritable vocation européenne, elles doivent s'appuyer sur des métropoles puissantes et le réseau des villes qui les entourent. En effet, le maillage urbain français, constitué de villes de tailles diverses, constitue un atout. À ce titre, la constitution des réseaux de villes doit être favorisée, car ils servent d'appui aux grandes métropoles dans la compétition internationale en permettant la mise en place de stratégies communes entre villes, la coordination de programmes d'investissement ou le développement concerté de projets.

**Proposition n° 11**

*Favoriser et valoriser les réseaux de villes pour développer une coordination entre villes*

---

## Renouveler l'échelon départemental

L'avenir des départements est aujourd'hui un point de cristallisation du débat politique institutionnel. Il s'agit toutefois essentiellement d'un débat interne au monde politique plus que d'un débat public.

La commission propose un profond renouvellement de l'organisation des départements, parallèlement à la clarification de leurs compétences.

## Un espace de déconcentration et de proximité

Créé en 1790, organisé dès 1871, le département est d'abord l'échelon déconcentré prépondérant et essentiel de l'État. Son maintien est une condition du renforcement de la déconcentration que souhaite vivement la commission. Car, si l'État réalise pour ses services une réforme aussi importante que l'a été la décentralisation pour les collectivités territoriales, l'échelon départemental y trouvera une légitimité renouvelée.

De ce point de vue, déconcentration et décentralisation, loin de s'opposer, sont extrêmement imbriquées. De leur complémentarité dépend la pertinence de l'organisation territoriale.

Il est par ailleurs légitime que, face aux services déconcentrés de l'État, existe sur le même périmètre, un échelon local élu dont les compétences soient liées à celles du préfet. Cette administration conjointe est source d'une plus grande efficacité territoriale.

Les lois de décentralisation ont accru la légitimité des départements en confiant les fonctions exécutives au président élu du conseil général et non plus au préfet, et en donnant à la collectivité départementale des compétences importantes, notamment en matière d'action sociale (dont la population bénéficiaire est en constante augmentation, et dont le coût est particulièrement élevé).

La commission estime donc, dans la logique des lois de décentralisation, que le département est l'échelon pertinent pour assumer des compétences qui nécessitent à la fois proximité et maîtrise de la complexité, impliquant une échelle plus large que la commune ou l'intercommunalité.

Ce besoin d'un territoire d'intervention plus étendu que la commune, et même que les intercommunalités, se justifie également par la nécessité d'établir une péréquation entre les communes ainsi qu'entre les intercommunalités.

Le département joue déjà ce rôle de péréquation et de coordination particulièrement dans les zones rurales. Ainsi les aides versées par les départements au profit des communes et de leurs groupements ont représenté 14 milliards de francs, soit 245 F par habitant en 1998. Elles représentent 14 % des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements. Nul doute que cette intervention sera renouvelée et renforcée avec la montée en puissance de l'intercommunalité.

Ce rôle d'échelon intermédiaire sera encore plus nécessaire, si, comme l'estime la commission, le paysage institutionnel de la France, d'ici dix à quinze ans, se caractérise par des intercommunalités renforcées et l'émergence de régions plus puissantes.

Dans ce cadre, les coopérations interdépartementales trop embryonnaires doivent être favorisées, car elles sont extrêmement utiles pour la création et la gestion en commun d'équipement particulièrement lourd et coûteux. Mais la commission pense que des formules plus souples

que la création d'établissements publics pourraient être recherchées, et notamment en ouvrant à plusieurs départements la possibilité de confier la conduite ou la réalisation d'un projet, à l'un d'entre eux. Le suivi du projet pourrait s'effectuer de manière régulière par une émanation des départements ainsi associés.

### **Proposition n° 12**

*Favoriser les coopérations interdépartementales*

## Une meilleure représentativité du département

La réaffirmation du rôle du département, le renforcement de sa légitimité face à la montée en puissance des intercommunalités, nécessitent une modification du mode d'élection des conseils généraux.

En milieu rural, le conseiller général est particulièrement bien reconnu. Interlocuteur habituel des maires de son canton et de l'ensemble des habitants, il est souvent mieux identifié qu'un conseiller municipal ou qu'un conseiller régional. Mais, en milieu urbain le conseiller général est le plus souvent méconnu.

De plus, ce décalage est renforcé du fait que la sous représentation urbaine n'est pas conforme à l'équité (75 % de la population nationale vit dans les villes et leurs banlieues).

En outre, le renouvellement par moitié des conseils généraux est mal compris de l'opinion publique, et constitue l'une des raisons de la désaffection qui touche la campagne des élections cantonales.

Enfin, le département ne saurait rester la seule collectivité territoriale de cette importance en situation dérogatoire à l'égard de la parité hommes/femmes. La loi sur la parité ne concerne pas actuellement le scrutin départemental mais cette exception ne saurait perdurer longtemps.

Ces constatations motivent le souhait de la commission de rénover l'institution départementale. Des réformes relativement simples peuvent déjà donner à la collectivité départementale une meilleure lisibilité.

### **Proposition n° 13**

*Le conseil général prend le nom de conseil départemental et les conseillers généraux deviennent des conseillers départementaux*

Cette proposition, en partie symbolique, permettra à nos concitoyens de mieux identifier le département, et doit être renforcée par le renouvellement en une seule fois de son organe délibérant.

La question se posera alors de savoir si les élections départementales ont lieu en même temps que les élections municipales ou à la même date que les régionales. Il paraît plus simple, compte tenu de la

lourdeur d'organisation des élections municipales, de faire coïncider d'une part les élections régionales et départementales, d'autre part les élections municipales et intercommunales.

Toutefois, l'application d'une telle réforme dès 2004 suppose de réduire à 3 ans le mandat des conseillers généraux élus en 2001. Une telle modification législative, pour ne pas être anticonstitutionnelle, doit nécessairement intervenir avant cette élection prévue en mars prochain.

**Proposition n° 14**

*Le conseil départemental est renouvelé dans sa totalité tous les 6 ans à partir de 2004*

Au delà de ces réformes simples, il est nécessaire d'assurer une représentation plus équilibrée entre les différentes zones du département. En effet, les écarts entre cantons sont extrêmement importants. La commission estime indispensable pour que le département soit à même d'exercer pleinement et de façon non contestée son rôle, que le mode de scrutin départemental soit renouvelé et démocratisé pour assurer *une représentation plus réaliste et mieux équilibrée* du territoire départemental. C'est là le premier principe que la commission a retenu pour rénover le département. Il conduit à envisager plusieurs hypothèses.

L'extrême diversité des départements, du point de vue démographique (variant de 2 600 000 habitants à 76 000), géographique, ou socio-économique (de la continuité urbaine aux espaces ruraux à faible densité) n'a pas conduit à une adaptation des rôles et compétences selon les départements.

Le champ d'intervention d'un département ne sera toutefois pas le même selon que 2 ou 3 intercommunalités fortes (telles que des communautés urbaines), regroupent l'essentiel de la population départementale, ou selon que l'intégralité de celle-ci est répartie entre des communes à caractère rural. Or, s'il est impossible juridiquement de différencier les compétences, par contre il est envisageable de différencier les modes de scrutins électoraux selon les situations.

À long terme, la généralisation de l'intercommunalité et l'élection au suffrage universel des « conseillers communautaires » permet d'envisager une évolution vers un conseil départemental composé par les présidents des intercommunalités. Cette possibilité réduit le rôle du département à l'harmonisation des moyens et à la coordination entre intercommunalités. Elle paraît donc constituer une remise en cause de l'institution départementale, ce que la commission a rejetée.

La commission a examiné plusieurs hypothèses qui pourraient être mises en œuvre à court terme c'est-à-dire pour les élections départementales de 2004.

Dans tous les cas, et quel que soit le mode retenu, les membres de la commission ont unanimement souhaité qu'il assure une *majorité stable du conseil départemental*.

Compte tenu de la difficulté à assurer une représentation équitable de la population tout en maintenant un lien avec le territoire, les formules étudiées ont été très variées.

Tout d'abord, le canton tel qu'il existe actuellement n'assure plus une bonne représentation des citoyens, compte tenu des écarts de représentation constatés entre départements, mais également, à l'intérieur d'un département.

Des membres de la commission ont toutefois souhaité maintenir le mode de scrutin actuel, uninominal, du fait du lien fort qu'il noue en milieu rural entre l'électeur et l' élu, tout en proposant que ce maintien s'accompagne d'un redécoupage de l'ensemble des cantons en nouvelles circonscriptions.

Ce redécoupage privilégierait le critère de proximité en calquant les circonscriptions sur les quartiers urbains et en recherchant à identifier des bassins de vie et de services. Cette notion de bassin de vie prévaudrait également en milieu rural.

La commission a préféré retenir deux autres hypothèses qui permettent d'assurer plus aisément une meilleure représentation, la deuxième se rapprochant d'ailleurs d'un tel redécoupage :

a) L'élection à la proportionnelle avec une prime majoritaire sur une circonscription équivalente au département. Cette solution présente l'avantage d'une représentation fidèle de la population et permet la constitution d'une majorité stable. Instaurer le même mode de scrutin pour toutes les élections locales présenterait en outre l'avantage de l'équité et de la lisibilité pour les citoyens.

### ***Proposition n° 15***

*Élection à la proportionnelle avec prime majoritaire dans tous les départements*

b) L'autre possibilité consisterait à créer de nouvelles circonscriptions pour les élections départementales, sur la base de territoires rénovés tenant compte des intercommunalités.

Une exacte équivalence entre intercommunalité et circonscription n'est pas réalisable, de nombreuses intercommunalités, notamment en milieu rural ayant, en effet, un périmètre très restreint, parfois infra-cantonal. Dans ce cas, les circonscriptions pourraient regrouper plusieurs intercommunalités. Ce mode de scrutin serait ainsi en relation avec l'évolution intercommunale et permettrait d'obtenir des périmètres cohérents entre conseil départemental et intercommunalité. Ce redécoupage permettrait également de conserver un lien plus fort avec le territoire, et entre le conseiller départemental et l'électeur.

Le mode de scrutin retenu pourrait être, soit la proportionnelle dans l'ensemble des circonscriptions, soit la proportionnelle, dans les circonscriptions les plus importantes (correspondant aux zones urbaines), et le scrutin uninominal dans les plus petites. Le nombre de conseillers

pouvant être élus à la proportionnelle doit en effet être nécessairement supérieur ou égal à 3. La validité juridique d'une telle différenciation a été implicitement admise par le Conseil Constitutionnel qui ne l'a pas juridiquement remis en cause à l'occasion de l'examen des réformes de l'élection des sénateurs, (leur mode de scrutin variant, en effet, selon les caractéristiques de leurs circonscriptions départementales électives).

Si cette hypothèse retient l'assentiment de la plupart des membres de la commission qui ont participé à la relecture du rapport, ceux-ci craignent que ce mode de scrutin ne permettent pas d'assurer une majorité stable du conseil départemental.

***Proposition n° 15 bis***

*Élection des conseillers départementaux dans des circonscriptions prenant en compte les territoires.*

---

## Développer la coopération transfrontalière

La possibilité de constitution d'interrégions puissantes et dynamiques dans un cadre européen, l'intérêt, dans les zones frontalières, de traiter en commun certains problèmes, ou encore l'incitation constituée par les fonds européens « Interrég » plaident pour un très net renforcement des coopérations transfrontalières.

En effet, les déplacements des travailleurs frontaliers, les problèmes liés à l'environnement, la connexion des voies de communication routières et ferroviaires, le caractère transfrontalier de certaines grandes infrastructures (aéroport de Bâle-Mulhouse par exemple) et de certaines aires urbaines (Genève-Annemasse, aire métropolitaine lilloise), relativisent l'existence des frontières sur le plan économique, social et de l'aménagement du territoire.

La coopération transfrontalière est surtout un puissant facteur d'insertion du territoire national dans l'environnement européen. Elle permet d'amarrer les territoires nationaux et de donner un contenu concret à la coopération européenne en permettant la réalisation de projets facilement perceptibles par la population au delà des différends doctrinaux ou politiques.

La commission souhaite donc que soit développée très significativement la coopération transfrontalière.

## Un système juridique souple à utiliser pleinement

De ce fait, la loi du 2 mars 1982 a créé une novation en reconnaissant juridiquement la possibilité pour les autorités décentralisées régionales de coopérer avec des collectivités étrangères. Les lois de 1992 relative à l'administration territoriale de la République et de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ont élargi et confirmé ces possibilités.

Reprises dans le code général des collectivités territoriales, elles donnent aux collectivités territoriales et à leurs groupements une liberté de conclure des conventions avec les collectivités étrangères. Ce principe est valable aussi bien pour la coopération transfrontalière (avec les collectivités ou leurs groupements de l'Union Européenne) que pour la coopération décentralisée (avec les collectivités de tout autre État).

En matière de coopération avec les collectivités ou groupements de l'Union Européenne, cette faculté est encore accrue puisqu'une collectivité française peut participer à un organisme de droit étranger pour l'exploitation d'un service ou la réalisation d'un équipement, après approbation toutefois par décret en Conseil d'État. En sens inverse, une collectivité étrangère peut participer à un groupement d'intérêt public ou à une société d'économie mixte française.

Parallèlement des traités internationaux européens ont amplifié ces possibilités. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle précurseur en la matière : la convention-cadre de Madrid de 1980 favorise ainsi la coopération entre les collectivités territoriales européennes.

Par ailleurs, des accords bilatéraux et multilatéraux ont été signés entre la France et ses voisins, avec l'Espagne en 1995, avec l'Italie en 1996, avec le Luxembourg, 3 länder allemands et 5 cantons suisses en 1996 (accord de Karlsruhe). Ce dernier accord prévoit la possibilité de créer des groupements locaux de coopération transfrontalière, organismes de droit français ou étranger, selon le choix des parties, qui permettent la mise en œuvre concrète d'actions transfrontalières. Ainsi, l'accord de Karlsruhe ouvre-t-il la possibilité à une collectivité étrangère d'être membre d'un établissement public de coopération intercommunale créé à cette fin.

Toutefois, la commission regrette que ces traités ne s'appliquent pas à l'ensemble de nos frontières et notamment que la frontière belge, sur laquelle de très nombreuses coopérations sont menées, en soit exclue.

La commission a tenu à rappeler que les coopérations internationales menées par les collectivités françaises doivent respecter les engagements internationaux de la France. Notre cadre unitaire et républicain, comme les principes de notre démocratie représentative, impliquent bien évidemment que la politique extérieure soit conduite et déterminée par l'État sous le contrôle et l'approbation du Parlement. En particulier, ceci exclut que les collectivités territoriales passent des conventions avec un État étranger.

Il est également logique, dans le respect de ce principe de souveraineté, mais également dans le cadre du principe de spécialité qui s'impose aux collectivités locales, que cette coopération se limite aux domaines de compétence de la collectivité. Dans la même logique, il est normal que cette coopération soit soumise au contrôle de légalité de droit commun.

## Une stratégie globale, harmonisée et déconcentrée pour les zones frontalières

Il est possible de développer fortement les pratiques transfrontalières, mais en veillant à ce que les discussions menées de part et d'autre de la frontière puissent déboucher sur des actions concrètes. Pour ce faire, un nouvel assouplissement des outils juridiques doit être recherché pour favoriser l'ensemble de ces réalisations conjointes.

Mais au delà des actions ponctuelles, la nécessité se fait jour de les intégrer dans le cadre d'une politique globale. L'aménagement du territoire doit ainsi contribuer à l'insertion du territoire national dans l'espace européen. Les zones transfrontalières ont, à cet égard, à jouer un rôle moteur, mais à la condition qu'elles soient intégrées dans une stratégie nationale afin d'éviter que nos voisins les considèrent comme des aires d'expansion. La politique nationale d'aménagement du territoire doit intégrer cette donnée, et s'inscrire dans un cadre européen et non plus seulement hexagonal.

Quelques propositions d'améliorations peuvent faciliter ces orientations. Elles doivent être guidées par la recherche d'une simplification et d'un assouplissement.

Il convient en premier lieu de rechercher un cadre juridique commun relativement souple et simple tout en étant respectueux des principes de souveraineté.

Ainsi, les législations des pays européens en matière de coopération transfrontalière devraient être harmonisées. Car, la diversité des législations nationales, l'extrême différence des régimes institutionnels et de l'organisation des collectivités territoriales sont des obstacles concrets aux coopérations.

En particulier, la répartition des compétences entre les différents échelons est extrêmement diverse d'un pays à l'autre. Or, une collectivité française ne peut coopérer avec un État étranger, alors même qu'ils peuvent avoir des champs de compétences en partie identiques.

Une telle évolution est en cours dans les départements d'outre-mer, compte tenu de leur situation très spécifique. Les départements ont en effet dans leur environnement immédiat de micro – États, sans existence de collectivités locales. Le projet de loi d'orientation sur les départements d'outre-mer les autorise en conséquence, dans le cadre d'un mandat défini par l'État, à négocier directement avec les États voisins.

De même, l'État est particulièrement réticent à négocier avec des collectivités et non avec des États étrangers alors même qu'il peut avoir des compétences qui sont chez nos voisins du ressort des échelons locaux.

Il conviendrait de réfléchir à la possibilité pour les collectivités françaises de mener dans des champs de compétences bien identifiés des coopérations même avec les États. De même il devrait être possible pour le préfet de nouer des relations au nom de l'État avec des collectivités étrangères.

A minima, il serait extrêmement utile qu'un cadre juridique européen soit défini pour faciliter la coopération transfrontalière. La législation communautaire pourrait, à l'exemple du groupement d'intérêt économique européen, créer un outil juridique spécifique inspiré, par le modèle du groupement d'intérêt public ou par celui du groupement local de coopération transfrontalière, qui facilite la coopération et particulièrement la mise en œuvre des programmes européens « Interreg ».

**Proposition n° 16**

*Harmoniser les législations, voire encourager un cadre juridique commun européen simple et souple pour la mise en œuvre de la coopération transfrontalière*

Par ailleurs, il conviendrait de rechercher des formules qui facilitent la coopération sans pour autant nécessiter de structures juridiques (création de secrétariats communs pour les relations transfrontalières sur la base de conventions entre les collectivités concernées). Par ailleurs, la possibilité de doter les instances de coopération transfrontalière d'un budget commun doit être facilitée. De même, la création de services publics communs (guichet unique pour l'emploi, prise en charge dans les hôpitaux,...) doit être encouragée.

**Proposition n° 17**

*Faciliter la création de services communs et la mise en commun de financements par des collectivités frontalières*

Enfin, dans un souci de simplification et d'assouplissement des procédures de coopération transfrontalière, la déconcentration doit être renforcée. En particulier, l'approbation d'un certain nombre de modalités de coopération transfrontalière qui relève à l'heure actuelle du décret en Conseil d'État pourrait relever plus simplement de l'arrêté préfectoral. De même, les initiatives liées à la mise en œuvre de traités ou d'accords entre États devraient être largement déléguées aux préfets (coopération policière, lutte contre les stupéfiants, sécurité civile,...). En matière de coopération décentralisée, les crédits doivent également être déconcentrés.

**Proposition n° 18**

*Déconcentrer l'intervention de l'État en matière de coopération transfrontalière*

---

## Adapter l'organisation aux spécificités territoriales : le cas de la Corse

La commission a opté, dès le début de ses travaux, pour une réflexion globale. L'unité de la République, à laquelle les français sont attachés, commande une unité de réflexion. Nos compatriotes aspirent à ce que l'État assure une norme commune, garantisse une même solidarité entre les administrés et des territoires organisés à l'identique sous réserve d'adaptation. La commission s'est attachée ainsi à une analyse d'ensemble.

Bien évidemment, la question *des territoires d'Outre-mer*, fort spécifique, échappe à cette réflexion globale. Cette question relève aujourd'hui de la Constitution et/ou de la loi organique. Chaque territoire a une organisation spécifique relevant d'une analyse particulière. La question des territoires d'Outre-mer ou de Mayotte ne relève pas du débat sur la décentralisation.

Tous les autres territoires de la République relèvent par contre du champ de réflexion sur la décentralisation. Cependant, certains d'entre eux, bien que soumis pour l'essentiel au droit commun, ont fait l'objet d'adaptations législatives et réglementaires eu égard à leurs spécificités. Privilégiant une réflexion globale, la commission n'a pas souhaité aborder ces cas particuliers.

Il s'agit bien évidemment *des départements d'Outre-mer*. La commission pouvait d'autant moins étudier leurs spécificités qu'aucun de leurs représentants ne siégeait en son sein et que le Parlement était saisi d'une loi d'orientation concernant les D.O.M.

Ce choix d'une réflexion d'ensemble sur la décentralisation avait également conduit la commission à ne pas aborder la question de *l'Alsace – Moselle* où l'exercice des compétences peut relever d'un droit local spécifique, notamment en matière culturelle. De même, *la ville de Paris* est soumise à un régime dérogatoire avec une assemblée disposant des pouvoirs d'un conseil municipal et d'un conseil général. Même s'il est certainement souhaitable que les arrondissements parisiens disposent de plus de compétences de proximité, le cas parisien n'a pu être abordé, en l'absence également de représentants élus de la ville au sein de la commission.

Restait, comme cas particulier, *la Corse*, qui dispose depuis 1991 d'un statut régional très spécifique avec une stricte séparation entre l'exécutif et l'assemblée délibérante et des compétences renforcées. La commission n'entendait pas, à l'origine, examiner les spécificités de sa situation, eu égard à la mission globale qui lui incombait. Mais les conclusions que le Gouvernement tirait de ses discussions avec les représentants élus de la Corse, rendues publiques en juillet 2000, ont suscité un débat au sein du pays. La commission a souhaité en conséquence participer à ce débat public et exposer les points d'accord et de désaccord entre ses membres.

Au préalable, les membres de la commission tiennent à rappeler leur attachement au caractère unitaire de l'État, garant de l'exercice des libertés publiques sur tout le territoire, du maintien des solidarités et de la nécessaire égalité entre les administrés. Mais l'unité et l'indivisibilité de la République a toujours été compatible avec les adaptations aux spécificités locales qu'il s'agisse des DOM, de l'Alsace Moselle, de la ville de Paris, capitale de l'État, ou bien évidemment de la Corse. Or, depuis 25 ans, ce territoire est marqué par une violence endémique, un recul de l'État de droit, une incapacité des structures locales à répondre aux exigences du développement. La situation en Corse est exceptionnelle, atypique et explique la mise en œuvre d'adaptations particulières si ce n'est exceptionnelles.

La réflexion de la commission s'ordonne autour d'un point d'accord et un de désaccord.

## Le point d'accord

Les membres de la commission sont unanimes à se féliciter des perspectives de paix, de dialogue et de progrès, ouvertes par les conclusions des discussions dites de Matignon tout en souhaitant la mise en œuvre de précautions indispensables.

1) En effet, les membres de la commission comprennent tout d'abord la nécessité d'un soutien économique à la Corse dans le cadre de la solidarité nationale ainsi que l'utilité de la simplification envisagée de l'organisation administrative. Eu égard aux spécificités de la situation insulaire, la Corse est un des plus petits, des moins peuplés et des plus pauvres territoires de l'Union Européenne, la constitution d'une assemblée et d'un exécutif uniques, soumise à une révision constitutionnelle, se justifie. L'insularité a d'ailleurs conduit d'autres pays européens, tels l'Espagne et l'Italie, à doter de statuts particuliers certains de leurs territoires.

La commission a également relevé que les propositions d'élargissement des compétences de la collectivité corse recourent le projet de la commission pour l'ensemble des territoires de la République. Le relevé de conclusions des discussions dites de Matignon évoque les champs dans lesquels des compétences pourraient être transférées, notamment l'éducation, la formation professionnelle ou les transports. Ce sont précisément des transferts proposés par la commission. Il est vrai que le relevé de conclusions se contente de généralités sans apporter de précisions qui relèveront du futur projet de loi. Mais il est d'ores et déjà possible de penser que la mise en œuvre des propositions de la commission sur l'ensemble du territoire de la République, dont la Corse, permettra de répondre fort simplement en ce domaine aux perspectives ouvertes par le relevé de conclusions.

2) Cependant, la commission est également unanime pour subordonner leur mise en œuvre à des précautions indispensables. Comme l'a rappelé le Gouvernement, le respect de la langue française et des principes de la fonction publique est incontournable. Il s'agit d'encourager

l'enseignement de la langue corse à la maternelle et au primaire pour favoriser sa vitalité. Mais cet enseignement ne peut être imposé aux familles, directement ou indirectement, via une déclaration de volonté contraire. Il ne serait pas acceptable que des pressions conduisent des familles à ne pouvoir manifester librement leur volonté. La langue française est un élément fondamental de la citoyenneté partagée. Elle est la seule langue de la République et de ses institutions. Elle permet à tous, quelle que soit leur nationalité ou leur origine, de participer à la vie sociale sans discrimination. Il convient effectivement que la langue corse ne puisse demain être utilisée dans une logique discriminante ou ethnique. De la même façon, le recrutement des agents publics doit être strictement conforme aux principes républicains d'égalité et de non discrimination. Il ne peut en aucun cas reposer sur un fondement linguistique ou ethnique.

L'enseignement de la langue corse doit pouvoir être proposé aux familles dans le cadre des horaires normaux du service public de l'éducation. Il appartient au service public et à ses enseignants d'offrir cet enseignement dans un cadre normal, comme d'autres options peuvent être proposées aux familles.

## Un désaccord sur l'adaptation de la loi à l'initiative de l'Assemblée de Corse

La commission s'est partagée sur la perspective d'autoriser à terme l'assemblée de Corse à adapter la norme, notamment la loi.

Des membres de la commission ont estimé impossible de permettre à un territoire de déroger à la loi commune. Ils considèrent que ne peuvent exister des lois normandes, bourguignonnes ou corses. La décentralisation consiste à confier aux collectivités des compétences, et donc un pouvoir réglementaire dans le cadre de la loi et de ses textes d'application. L'unité de la République ne leur semble pas autoriser une variabilité de la règle commune, ni même interdire à l'État et à ses représentants de pouvoir assurer, comme le souhaitent les Français, le respect des principes d'égalité, de liberté et de légalité qui fondent la République.

Les autres membres de la commission ont relevé que, dans le contexte exceptionnel corse, il est possible d'envisager, sous réserve d'un retour durable à la paix civile, que le Parlement autorise, dans le cadre de la République, la collectivité corse, dans certains domaines précisément déterminés et dans le respect des principes qu'il aura fixé, à adapter des textes législatifs sous le contrôle du juge administratif. La dérogation à la norme commune serait donc subordonnée à l'autorisation préalable du Parlement et ferait l'objet d'un strict encadrement. Ces conditions et limites leur semblent justifier une modulation de la norme commune. Une dérogation exceptionnelle répond à une situation en soi exceptionnelle.

## Des compétences clarifiées et étendues

---

### Respecter les principes de répartition par blocs de compétences

La nouvelle répartition des compétences proposée poursuit le mouvement entrepris en 1982-1983 en renforçant la vocation principale de chaque type de collectivités : programmation, transport et formation pour la région, action sociale et gestion des équipements lourds pour le département, proximité pour la commune avec dans ce cadre une mutualisation croissante au profit des intercommunalités. Cette confirmation de la spécialisation du rôle de chaque institution locale facilite la lisibilité et la clarté, et constitue un facteur supplémentaire d'évolution des structures locales.

### Une répartition souple des pouvoirs

La France est une République unitaire. Le modèle fédéral ne correspond pas à l'histoire et à la conception française de l'État-Nation. Choix politique et chance pour la France, la décentralisation a permis de rendre l'État plus efficace. Des compétences et services publics de proximité ont été confiés aux collectivités territoriales, communes, départements puis régions, qui ont su moderniser l'action publique et répondre aux attentes des administrés, et l'État a conservé ses missions régaliennes et les compétences liées aux impératifs de solidarité et de cohérence nationales.

---

Les Français sont attachés à ce schéma de répartition des pouvoirs. Ils ne souhaitent pas un État réduit au minimum. Seuls 14 % des Français désirent que l'État se recentre sur les missions régaliennes fondamentales telles la défense nationale et la politique étrangère. Les deux tiers des Français souhaitent un État garant des impératifs d'intérêt général, fixant le cadre normatif et assurant ses missions régaliennes. Notre pays est

attaché au maintien de normes générales, applicables sur l'ensemble du territoire métropolitain, à même d'assurer une égalité devant les services publics. 79 % des Français souhaitent ainsi que l'État soit responsable de la prévention en matière de santé, 76 % des règles en matière de sécurité alimentaire, 64 % du contenu de l'enseignement à l'école, 59 % du montant des aides sociales ou allocations, 55 % de la préservation du patrimoine culturel, 53 % du choix de l'implantation des universités, 53 % des mesures de lutte contre la délinquance des mineurs, 53 % des normes environnementales et 51 % du choix du tracé des autoroutes. *Ce cadre étant fixé par l'État, 34 % des Français souhaitent un transfert important de compétences dans un nombre limité de secteurs et 33 % un transfert important dans de nombreux secteurs.* (Enquête SOFRES – août 2000).

Ainsi, l'État unitaire doit poursuivre le mouvement en matière de décentralisation, perçue comme bénéfique, notamment en ce qui concerne les régions (61 %). 57 % des Français souhaitent une amplification de ce mouvement. La décentralisation a été un succès, permettant d'améliorer le travail des élus (opinion de 55 % des Français), la qualité des services publics locaux (54 %) et le développement économique (51 %). Ils souhaitent donc une poursuite du mouvement de décentralisation à la française, respectueuse des impératifs de solidarité et d'égalité. (Enquête SOFRES – août 2000)

---

Cette décentralisation repose simplement sur la loi, il est vrai fondée sur le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, la répartition des compétences n'est pas figée. Et ce cadre législatif et réglementaire peut être modifié, rectifié, pour prendre en compte les besoins du pays et des administrés. À tout moment, la répartition des compétences peut être revue au profit des collectivités territoriales, mais aussi, le cas échéant, de l'État.

*Toutefois, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, interdit au législateur de revenir sur les acquis de la décentralisation.*

Principe à valeur constitutionnelle (décision du Conseil Constitutionnel du 23 mai 1979), la libre administration des collectivités locales suppose que les assemblées locales soient élues par les citoyens (décision du Conseil Constitutionnel du 18 novembre 1982) et disposent d'attributions effectives (décisions du Conseil Constitutionnel des 8 août 1987 et 19 janvier 1988). Les collectivités doivent disposer librement du pouvoir de recrutement et de gestion de leurs personnels (décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984) ainsi que des ressources fiscales nécessaires à l'exercice de leurs compétences (décision du 6 mai 1991). L'État reste le garant de

l'intérêt national. À ce titre, il se doit d'assurer un contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales (décision du 25 février 1982). La libre administration n'interdit pas au législateur d'instaurer des contraintes sur les collectivités au titre de l'égalité (décision du 29 décembre 1989) ou de la solidarité nationale (décisions du Conseil Constitutionnel des 29 mai 1990 et 21 janvier 1997). La libre administration suppose aussi le respect des prérogatives de l'État en matière législative et réglementaire et ne peut entraver l'exercice des libertés publiques. Il convient de rappeler à cet égard que les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ne peuvent varier sur le territoire national en fonction des décisions des collectivités territoriales (décisions du 18 janvier 1985 et du 13 janvier 1994).

La décentralisation est donc un acquis sur lequel ne peut revenir le législateur. Le principe constitutionnel de libre administration lui permet au contraire d'approfondir plus encore la décentralisation, en confiant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, mais dans le respect, souhaité par les Français, des prérogatives régaliennes de l'État et des libertés publiques dont les conditions d'exercice ne peuvent varier sur le territoire national.

La décentralisation offre ainsi l'avantage d'opérer une répartition souple des compétences, évolutive.

En outre, la contractualisation est un élément de souplesse complémentaire. Permettant l'implication de plusieurs collectivités publiques pour mener à bien un projet, le contrat est devenu, de fait, une autre source de répartition des compétences, qu'il s'agisse des contrats de plan par lesquels l'État délègue une partie de ses compétences, ou des contrats sectoriels.

La « décentralisation » française permet donc une évolution permanente, une adaptation de l'intervention des collectivités territoriales aux besoins du pays.

Or cette évolution dépend avant tout des exigences de nos concitoyens. Ils ont droit au fonctionnement optimal des services publics, qu'il s'agisse du service public de l'enseignement, des transports ou de l'action sociale. Lorsqu'un service public est mieux géré par une implication directe de l'État, il est normal d'exclure tout transfert de compétences en ce domaine. Mais lorsqu'au contraire, un meilleur fonctionnement de services publics suppose une intervention des collectivités locales, plus proches des usagers, plus à même d'agir sagement et d'adapter le service aux besoins, une décentralisation s'impose.

La commission est unanimement convaincue qu'aujourd'hui, il est urgent de réformer les services publics pour répondre aux exigences de nos concitoyens.

Il s'agit de mettre à profit la souplesse du cadre juridique français pour passer à une nouvelle étape, nécessaire, de la décentralisation. Sans réforme constitutionnelle, non souhaitée par les Français, il est possible de transférer plus de compétences, et donc plus de pouvoirs aux collectivités territoriales, dans le cadre de leur libre administration.

À cet égard, *il convient d'éviter le faux débat sur la « compétence réglementaire déléguée »*. Il ne s'agit pas pour l'État de « déléguer sous son contrôle » une partie du pouvoir réglementaire aux collectivités locales. Au contraire, la décentralisation consiste à confier aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire local de plein exercice. Dans le respect de la loi et de ses textes d'application, les collectivités exercent localement leurs compétences par un pouvoir réglementaire global et pleinement maîtrisé. De la police à l'urbanisme, nombreux sont les domaines où les collectivités réglementent de plein droit la vie de nos concitoyens. Il ne s'agit donc pas de déléguer sous le contrôle de l'État un pouvoir réglementaire mais de confier un pouvoir de plein exercice, c'est-à-dire de décentraliser l'exercice de compétences.

## La clarification des compétences de chaque collectivité

La décentralisation s'est organisée autour de la logique des blocs de compétences. Chaque collectivité devait prendre en charge une compétence globale. L'objectif était d'assurer la transparence et d'éviter l'ingérence d'une collectivité dans le champ de compétences d'une autre.

Pendant, l'intervention croissante de chaque collectivité dans la sphère de compétences des autres, la multiplicité des contrats, ont brouillé le schéma initial. État, communes, départements et régions peuvent ainsi se retrouver acteurs dans le cadre de l'exercice d'une même compétence. Ce croisement des interventions est source de confusion.

La commission ne remet pas en cause les contrats et notamment les contrats de plan dans leur logique et leur conception. Le contrat a une vertu fondamentale : il permet le dialogue, le rapprochement des administrations et des acteurs locaux, et la convergence des interventions. Le contrat est donc positif en raison de ses implications institutionnelles. La commission propose même d'autoriser des collectivités d'un même niveau à mener en commun un projet à partager par la mise en œuvre de conventions désignant une collectivité chef de file. Mais, dans le même temps, la commission remet en cause la systématisation de la procédure contractuelle qui intervient en tout domaine.

Outre la confusion qui en résulte, une telle multiplication des contrats induit une mobilisation d'énergies injustifiée, un engrenage de réunions pour des résultats limités (dans une étude réalisée par la fédération des maires des villes moyennes, l'apport des financements croisés a été évaluée, sur un échantillon de 9 collectivités, à 0,5 % des ressources...). Si d'ailleurs chaque collectivité assumait pleinement ses compétences, la contractualisation serait réduite à l'essentiel et la déperdition d'énergie liée à la conclusion d'accords marginaux serait évitée. Les élus n'ont plus le temps nécessaire à consacrer à de telles réunions. Si la contractualisation est en soi positive, sa systématisation a des effets pervers. La commission estime donc nécessaire de revenir à l'essentiel et de consacrer les énergies à la conclusion des contrats de plan et de contrats désignant des collectivités chef de file.

Au surplus, l'usager, l'électeur, ne sait plus qui fait quoi. Les responsabilités sont diluées.

Ainsi, il est indispensable que les élus assument clairement leurs responsabilités face à leurs électeurs. *À chaque territoire, doit correspondre un bloc de compétences clairement identifié.* La commission insiste fortement sur ce point : l'objectif est de revenir le plus possible à la logique première du bloc de compétences.

Il est donc nécessaire de clarifier les compétences des uns et des autres et d'éviter qu'une collectivité intervienne dans le champ de compétences d'une collectivité relevant d'un autre niveau. Toutefois, comme nous l'avons indiqué, il peut être nécessaire de fédérer des énergies en mobilisant plusieurs collectivités. Dans ce cas, il est indispensable que la collectivité, principalement compétente, soit désignée comme chef de file d'un projet nécessitant des interventions croisées.

**Proposition n° 19**

*Une collectivité intervient dans le cadre du bloc de compétences qui lui a été dévolu par la loi. La collectivité, principalement compétente, peut solliciter des financements d'autres partenaires en tant que chef de file d'un projet*

## La correction des effets pervers des normalisations

La commission tient à mettre en garde contre la frénésie normative. De plus en plus de normes sont prises sur la base d'avis d'experts sans, d'une part que les élus soient impliqués dans les groupes de travail et, d'autre part, qu'une étude d'impact financière des normes soit réalisée. Or, les élus devront ensuite mettre en œuvre ces normes et trouver les financements nécessaires. Normes européennes, normes d'État, normes professionnelles ou de fédérations sportives se cumulent, se multiplient, changent, évoluent sans toujours laisser le temps des adaptations nécessaires et sans que leur légitimité soit certaine.

Les administrations publiques et les institutions privées secrètent trop souvent des normes hors de tout contrôle. Le processus doit être inversé afin que les élus, c'est-à-dire les citoyens, gardent une maîtrise du phénomène.

**Proposition n° 20**

*Associer les élus au processus de normalisation dans le cadre d'une évaluation préalable*

**Proposition n° 21**

*Soumettre les normes à une étude d'impact financière*

---

## Parfaire la première décentralisation

En deux domaines, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, le processus de décentralisation n'a pas été mené à son terme. Il s'agit d'achever ce qui a été mis en œuvre tout en invitant l'État à assumer ses prérogatives. *En ces matières, les régions devront être les principales bénéficiaires de l'approfondissement de la décentralisation.*

De la même façon, il s'agit de parfaire la décentralisation au bénéfice du département en ce qui concerne la question spécifique des bibliothèques et du patrimoine et d'offrir plus globalement un cadre juridique adapté à l'intervention culturelle de l'ensemble des collectivités.

### L'implication des collectivités territoriales dans le fonctionnement du système éducatif

L'enseignement a fait l'objet d'un transfert de compétences à la satisfaction générale.

Les communes prennent en charge la construction et l'entretien des écoles, les départements, ceux des collèges et les régions, ceux des lycées. En moins de deux décennies, le parc immobilier scolaire a été complètement renouvelé. Les chiffres montrent l'effort sans précédent consenti par les collectivités territoriales : en 1983, l'État assumait 90 % du financement immobilier des collèges et lycées en y consacrant 6,3 milliards de francs. Les départements et régions n'apportaient que 0,8 milliards de francs. En 1998, l'État apportait 9,9 milliards de francs, somme qui ne représentait plus que 32 % de l'investissement total. Départements et régions ont consacré 21 milliards de francs à l'immobilier scolaire dont 2,1 milliards pour l'enseignement supérieur. Depuis le début des années quatre vingt dix, les départements et régions consacrent ainsi chaque année près de 20 milliards de francs à l'immobilier scolaire et universitaire. Il est incontestable que l'immobilier scolaire voire universitaire a été complètement modernisé. *Le visage de la France scolaire a sur ce point radicalement changé grâce à l'action des collectivités territoriales.*

Les collectivités locales ont donc assumé pleinement leur responsabilité en matière de construction, entretien et maintenance des locaux. Elles ont su agir avec célérité et efficacité, là où l'État avait tardé. La logique implique maintenant que les 95 000 personnels affectés aux tâches d'entretien et de maintenance soient mis à disposition des collectivités territoriales. Les collectivités gèrent et entretiennent ces bâtiments alors que les personnels compétents ne sont pas placés sous leur autorité. Cette situation est incohérente.

Les avantages d'une affectation de ces personnels auprès des collectivités territoriales, maîtres d'ouvrages et gestionnaires, sont certains : cohérence et clarté dans l'exercice des compétences, meilleure

évaluation des besoins et aptitude à y répondre plus rapidement. Les personnels techniciens, ouvriers et agents de service dits « ATOS » restant attachés à leur statut de fonctionnaires d'État, il s'agirait de garantir ce statut et de prévoir en conséquence une simple mise à disposition des fonctionnaires d'État concernés auprès des collectivités. Ce transfert s'accompagnerait bien évidemment d'un transfert des financements correspondant.

**Proposition n° 22**

*Mise à disposition de l'ensemble des personnels techniciens, ouvriers et agents de services, aux régions et départements pour l'exercice de leurs compétences*

Ce qui a été fait pour la construction, la rénovation et l'entretien des collèges et lycées doit aujourd'hui être fait pour les universités et les grandes écoles au profit des régions. L'expérience acquise dans le second degré, le désengagement progressif de l'État, le besoin d'une plus grande ouverture des universités sur leur environnement plaident en faveur de cette nouvelle étape de la décentralisation.

Les collectivités territoriales ont été à même de moderniser le parc immobilier de l'enseignement secondaire. Les régions, seul niveau de collectivité susceptible de prendre en charge les universités, équipements d'intérêt régional et non local, pourront contribuer à la modernisation et l'essor de l'enseignement supérieur. D'ores et déjà, elles interviennent dans le cadre des contrats de plan en faveur des Universités. En 1998, elles ont ainsi apporté plus de 2 milliards de francs.

---

Il est clair que les nouvelles constructions devront s'intégrer à un schéma national des équipements universitaires, les Français souhaitant d'ailleurs que l'État garde une maîtrise de l'implantation des universités (53 %) (SOFRES – août 2000), du contenu des enseignements, et, bien sûr, la responsabilité des personnels enseignants, des programmes et diplômes nationaux.

---

Il s'agit donc d'étendre à l'enseignement supérieur le schéma existant dans le primaire et le secondaire. Les personnels techniciens, ouvriers et agents de services correspondant seraient mis à disposition des régions.

**Proposition n° 23**

*Transfert de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur aux régions dans le respect d'un schéma national des équipements et formations*

Compte tenu du fait que les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle, secteur où les universités et grandes écoles sont trop peu présentes, la décentralisation de l'équipement universitaire permettra de rapprocher efficacement leurs actions en matière de formation professionnelle, d'ailleurs source de revenus complémentaires. La nouvelle compétence des régions en ce domaine suppose une représentation adaptée de ces collectivités au sein des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur.

**Proposition n° 24**

*Adaptation des conseils d'administration des universités aux nouvelles responsabilités des régions*

Dès lors que les régions prendraient en charge la construction et l'entretien des universités et grandes écoles, la question d'un transfert de leurs responsabilités actuelles en matière de lycée au profit des départements s'est posée. En effet, pourrait ainsi être créé un bloc de compétences pour l'enseignement secondaire plus clair et plus lisible. Les départements seraient responsables de la gestion matérielle des collèges et lycées, souvent imbriqués ou mitoyens. En outre, ce transfert de la compétence sur les lycées aux départements pourrait éviter d'accroître la charge gestionnaire des régions. Car celles-ci doivent rester essentiellement des collectivités de coordination et d'impulsion de politiques, et non devenir des collectivités gestionnaires. Toutefois, la commission a estimé que les régions devaient conserver leurs responsabilités en ce domaine. Elles ont su se doter d'une compétence et répondre aux exigences d'une modernisation des lycées. Leur pleine réussite plaide pour le maintien intégral de leurs compétences en matière de construction et d'entretien des lycées.

À l'inverse, l'État devrait reprendre à sa charge les 271 centres d'information et d'orientation (C.I.O.) à l'heure actuelle gérés par les départements et communes sur les 586 C.I.O. existants. Les C.I.O. font partie du système éducatif et sont liés à la politique éducative, compétence de l'État.

**Proposition n° 25**

*Reprise par l'État de la gestion des centres d'information et d'orientation aujourd'hui confiés aux collectivités territoriales*

En ce qui concerne les enseignements d'arts plastiques, de musique, de danse et d'art dramatique, les collectivités locales sont compétentes, sauf en ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur. Or, un classement de ces établissements culturels n'est pas intervenu. Il est certain que nombre d'entre eux relèvent de l'enseignement supérieur. L'État devrait alors assumer complètement les dépenses de personnel d'enseignement et les régions devraient, quant à elles, assumer la gestion, selon le schéma que nous avons évoqué.

Un transfert partiel de responsabilités à l'État interviendrait donc dans ce domaine. Mais il s'agirait en réalité d'une clarification de l'exercice des compétences, l'État assumant les responsabilités qui lui incombent.

**Proposition n° 26**

*Identification des écoles d'enseignements artistiques et musical relevant de l'enseignement supérieur pour une prise en charge par l'État et les régions*

## L'attribution des crédits de la formation professionnelle aux régions

La compétence des régions en matière de formation professionnelle a été reconnue par les lois de décentralisation. Cependant, les régions ne sont pas au cœur de tous les financements dont nombre leur échappent. Ainsi, bien que la région ait la compétence en matière de formation professionnelle, l'État maîtrisait encore en 1996 plus de 82 % des financements publics contre 18 % pour les régions. S'il est logique que l'État conserve la responsabilité des formations professionnelles relevant de la solidarité nationale (actions en faveur des détenus, des réfugiés, des handicapés...), la majorité des crédits qu'il contrôle devrait être transférée aux régions. Par ailleurs, l'État, ses établissements publics tel l'ANPE, ou l'AFPA, (association de droit privé financée par le budget de l'État), interviennent simultanément et développent leurs propres politiques de formation. Une coordination des politiques et des actions au niveau régional est indispensable.

Il faut donc replacer la région au centre du dispositif, conformément à sa compétence légale et au souhait de nos concitoyens (55 % des Français estimant que cette compétence doit être décentralisée). Les crédits de la formation professionnelle doivent être attribués aux régions, sauf ceux relevant de la solidarité nationale. Les régions coordonneraient l'action des services et établissements publics de l'État compétents, ainsi que, bien évidemment, celle de l'AFPA. Celle-ci serait alors financée, en fonction des formations proposées, par les régions.

Il est cependant nécessaire de cadrer cette décentralisation en affirmant le caractère national du recrutement des stagiaires de la formation professionnelle. Un stagiaire doit pouvoir accéder aux formations offertes quelle que soit son origine géographique.

**Proposition n° 27**

*Tous les crédits de la formation professionnelle, sauf ceux relevant de la solidarité nationale, sont gérés par les régions qui coordonnent la politique de formation en associant les services de l'État, l'ANPE et l'AFPA dans le cadre régional*

Le prolongement du processus de décentralisation en matière d'enseignement supérieur et de formation professionnelle doit ainsi profiter essentiellement aux régions qui deviendront des acteurs déterminants des politiques de formation, initiale ou continue.

## L'intervention culturelle des collectivités territoriales confortée

Les collectivités territoriales ont investi la sphère culturelle, apportant 63 % des fonds publics consacrés à la culture (38 milliards sur 60 milliards de francs). Elles sont intervenues, sous la pression des publics intéressés, *hors compétences obligatoires*. Elles ont développé en ce domaine des actions facultatives pour répondre aux demandes de plus en plus fortes des populations. Les lois de décentralisation ont par ailleurs conféré des compétences obligatoires aux collectivités locales en matière d'archives, de bibliothèques et partiellement d'enseignement culturel.

Mais l'État n'a pas tiré toutes les conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière culturelle. Ainsi, l'État maintient à disposition des départements et communes des personnels dans les archives départementales (323 emplois dont 149 conservateurs) et les bibliothèques territoriales (156 emplois). De même, l'État met à disposition des musées classés 27 agents conservateurs du patrimoine.

Or, le système de mise à disposition de ces agents d'État ne fonctionne pas correctement. Des postes restent vacants, l'État rencontrant des difficultés chroniques pour les pourvoir. Dans ces conditions, la commission estime nécessaire de mettre fin, à terme, à ce système de mise à disposition. À défaut de pourvoir aux postes vacants, l'État transférerait les crédits correspondant par le biais de la dotation globale de décentralisation pour permettre aux collectivités de recruter le personnel nécessaire au bon fonctionnement des archives et bibliothèques, dans les cadres d'emplois territoriaux existant.

### **Proposition n° 28**

*Substituer une dotation aux mises à disposition pour permettre un recrutement dans les cadres d'emplois territoriaux de conservateurs et bibliothécaires*

En matière de patrimoine, l'inventaire des richesses nationales est de la responsabilité de l'État tout en étant majoritairement financé par les départements. La compétence en matière d'inventaire du patrimoine devrait être transférée aux départements, échelon pertinent de responsabilité, avec les personnels compétents.

### **Proposition n° 29**

*Transfert de la compétence en matière d'inventaire du patrimoine aux départements avec transfert des personnels concernés*

Il est nécessaire d'offrir un cadre juridique mieux adapté à l'intervention des collectivités locales. Elles agissent souvent par l'intermédiaire d'associations, structures « para-administratives ». Pour éviter les risques de gestion de fait et favoriser les coopérations financières, il est préférable de leur permettre de créer des établissements publics locaux culturels.

**Proposition n° 30**

*Autoriser les collectivités territoriales à créer des établissements publics locaux culturels*

Il convient également d'adapter la filière culturelle de la fonction publique territoriale afin que toutes les formes nouvelles d'intervention culturelle locale soient prises en compte (encadrement des pratiques amateurs ou soutien aux projets culturels de proximité).

**Proposition n° 31**

*Adapter les métiers de la filière culturelle de la fonction publique territoriale aux nouveaux besoins*

Les collectivités s'impliquent souvent dans la création cinématographique et audiovisuelle en apportant un soutien financier, voire en s'impliquant dans des associations cinématographiques. Or, ces interventions supposent sans doute la mise en place d'un cadre légal apportant la nécessaire sécurité juridique.

**Proposition n° 32**

*Préciser par la loi les conditions d'intervention des collectivités territoriales dans le soutien à la production cinématographique et audiovisuelle*

Enfin, il est aujourd'hui indispensable de rééquilibrer l'intervention de l'État en matière de culture scientifique. Plus de 80 % du soutien de l'État profite à des opérations franciliennes alors que les besoins des régions sont criants en ce domaine.

**Proposition n° 33**

*Mise en place par l'État d'un plan de rattrapage pour la culture scientifique hors région parisienne*

---

## Rapprocher les services publics des usagers

Rendre l'action publique plus efficace suppose de corriger les dysfonctionnements des services publics et de rapprocher plus encore les services de proximité des usagers.

### L'organisation d'un service public de sécurité civile

Établissements publics communs au département, communes et structures intercommunales, les services départementaux d'incendie et de secours, fonctionnent mal, faute d'être placés sous une autorité administrative clairement identifiée. De plus, la question du financement de ces services est actuellement une source de conflits entre collectivités. La commission propose donc que ces services, compte tenu de leur vocation territoriale, soient, au minimum, placés sous l'autorité de gestion du président du conseil général.

**Proposition n° 34**

*Les services départementaux d'incendie et de secours sont rattachés au conseil général*

Mais la commission estime que cette solution, préférable à la situation actuelle, est loin d'être optimale. Car, le président du conseil général serait le gestionnaire du service alors que l'autorité opérationnelle resterait le préfet. En effet, la police et, plus généralement, les principales tâches de sécurité civile restent et doivent rester de la compétence d'État. Une telle dichotomie entre une gestion décentralisée et une mission opérationnelle d'État n'est pas saine. La commission estime donc nécessaire de créer un véritable service public de sécurité civile placé sous l'autorité du préfet.

**Proposition n° 34 bis**

*Les services départementaux d'incendie et de secours relèvent de la sécurité civile et sont totalement pris en charge par l'État et placés sous l'autorité du préfet.*

### La décentralisation des compétences en matière sanitaire

Développer les compétences des régions en matière d'équipements sanitaires devient une nécessité. Les régions doivent pouvoir investir dans les équipements sanitaires répondant à une préoccupation d'aménagement du territoire. Leur responsabilité serait encadrée par les Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire et Sociale (S.R.O.S.S.) sur

lesquels les régions seraient d'ailleurs obligatoirement consultées. À cet égard, 64 % des Français estiment que l'implantation des hôpitaux doit relever d'une appréciation locale.

**Proposition n° 35**

*Consultation obligatoire des régions lors de la phase d'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale.*

**Proposition n° 36**

*Reconnaître la compétence des régions pour réaliser des investissements en matière d'équipement sanitaire dans le cadre de l'aménagement du territoire et conformément au schéma régional d'organisation sanitaire et sociale.*

La définition de la politique de santé publique est clairement une mission de l'État. Cependant, la loi du 22 juillet 1983 a confié aux départements les services départementaux de vaccination ainsi que les compétences en matière de lutte contre les fléaux sociaux, de dépistage des cancers et surveillance des malades après traitement, et de lutte contre la lèpre. Cette évolution s'est accompagnée de transferts financiers, mais la mise en œuvre de ces compétences s'est heurtée à de fortes disparités entre départements.

C'est ainsi que globalement les moyens mis en œuvre par les départements en 1997 (594,3 Md F) ont été très inférieurs aux droits à compensation versés dans le cadre de la dotation globale de décentralisation (958,8 Md F).

S'il est nécessaire de maintenir l'acquis de la décentralisation, notamment la souplesse nécessaire pour mener des politiques de proximité, il faut inviter l'État à assurer sa mission de cadrage et de normalisation, comme le souhaitent les Français. Le sondage réalisé pour la commission montre la volonté des Français que l'État remplisse pleinement sa mission normative et assure l'égalité des droits, les départements ayant pour mission de garantir l'accès aux droits.

**Proposition n° 37**

*Meilleure définition par l'État de normes pour l'exercice par les départements de leurs compétences en matière sanitaire.*

Par ailleurs, les départements devront pouvoir déléguer, par convention, leurs compétences en matière sanitaire aux communes et intercommunalités ; celles-ci peuvent être mieux à même de les exercer. D'une façon plus générale, cette délégation conventionnelle des compétences pourrait également concerner l'action sociale décentralisée.

**Proposition n° 38**

*Par application du principe de subsidiarité à l'action sanitaire et sociale, permettre une délégation conventionnelle des compétences des départements aux intercommunalités*

## La clarification des compétences en matière sociale

### **a) le principe d'une gestion de proximité**

L'engagement des élus dans la gestion des politiques sociales est une réalité indiscutable ; nul ne remet en cause les fondements de ce choix. Cependant, la proximité n'est pas allée de pair avec la simplification des procédures ni leur lisibilité pour l'utilisateur.

En effet, la complexité du secteur s'est accrue du fait notamment de l'enchevêtrement des dispositifs et des enjeux institutionnels liés au partage des compétences et des territoires entre l'État, les départements, les communes, les régions, ainsi qu'avec les organismes de protection sociale. Face à ce constat, un objectif apparaît évident : améliorer la connaissance des populations concernées et l'évaluation des dispositifs mis en place. À cette fin, la création d'observatoires départementaux d'action sociale s'impose.

**Proposition n° 39**

*Créer des observatoires départementaux d'action sociale afin d'améliorer la connaissance des populations prises en charge*

Il convient également d'améliorer l'intervention des collectivités locales en ce domaine. L'impératif de subsidiarité, rappelé précédemment, doit conduire les départements à confier, le cas échéant, la mise en œuvre de compétences sociales aux intercommunalités et communes.

Il est possible de prendre comme exemple la **politique d'insertion**.

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instituant le Revenu Minimum d'Insertion prévoit une intervention conjointe de l'État et du département. Le conseil départemental d'insertion (CDI) est ainsi présidé par le représentant de l'État et le président du conseil général. Le CDI élabore et adopte le programme départemental d'insertion et assure la cohérence des actions d'insertion dans le département. La commission locale d'insertion est également constituée de représentants de l'État, du conseil général ainsi que des communes ou du système éducatif. Elle élabore le programme local d'insertion, assure l'évaluation des besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI et approuve les contrats d'insertion. Le financement du RMI reste de la responsabilité intégrale de l'État. Par ailleurs, le département est tenu de consacrer au financement des actions nouvelles d'insertion 20 % des sommes versées par l'État au cours de l'exercice précédent au titre de l'allocation de RMI.

Ce dispositif en matière d'insertion et de lutte contre l'exclusion est particulièrement complexe. De plus, un constat s'impose : *les instances d'insertion ne remplissent pas leur rôle ; le volet insertion du RMI est ainsi peu efficace*. Des différences ont été relevées quant aux taux de contrats d'insertion en fonction de la plus ou moins grande mobilisation des acteurs de l'insertion, des pratiques locales et du refus parfois explicite de contractualiser. Il est souhaitable de donner une totale responsabilité en la matière aux collectivités territoriales au contact direct des intéressés. Il est probable que les intercommunalités sont souvent mieux à même de mettre en œuvre ces mesures d'insertion.

Au delà du cas de l'insertion, la décentralisation s'est traduite par un enchevêtrement général et une superposition des responsabilités dont il est urgent de sortir, et ce d'autant plus que la notion d'aide sociale s'est désormais élargie à des formes nouvelles d'action sociale, telle que la lutte contre les exclusions.

Alors même qu'elles s'adressent aux publics les plus défavorisés, les procédures font partie des plus complexes et souvent des plus incertaines de notre droit. Il est donc essentiel de prolonger de façon très ambitieuse la décentralisation dans tous les domaines où se justifie une action de proximité, par l'intermédiaire de délégations conventionnelles de compétences lorsqu'une intervention des intercommunalités sera plus efficiente.

#### ***b) clarifier les responsabilités en matière de protection judiciaire de la jeunesse***

Dans cette perspective, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, il est indispensable de rationaliser les relations entre le département et le système judiciaire, en refondant complètement les textes en vigueur afin de clarifier les rôles et de redonner une cohérence aux mesures d'assistance éducative et à celles relatives à l'enfance délinquante.

#### ***Proposition n° 40***

*Clarifier les textes en matière de protection judiciaire de la jeunesse afin de rationaliser les relations entre le département et l'État*

L'essentiel de la compétence doit être exercé par le conseil général ; celui-ci doit pouvoir la déléguer par convention au niveau des intercommunalités dès lors que leur intervention serait mieux adaptée.

#### ***c) la santé scolaire***

Dès lors que la prévention est une compétence du département, il paraît normal que la médecine scolaire et les assistantes sociales qui y concourent soient confiées à cette collectivité dans le cadre d'un partenariat avec l'éducation nationale. Il s'agit d'assurer une réelle continuité entre la protection maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance et la médecine scolaire.

**Proposition n° 41**

*Transférer au département la médecine scolaire et les assistantes sociales qui y concourent et permettre une délégation aux intercommunalités conformément au principe de subsidiarité*

**d) la personne handicapée face à la pluralité des intervenants**

Les personnes handicapées sont amenées, pour bénéficier des prestations et des services auxquels elles ont droit, à être en contact avec différentes administrations. La pluralité des décideurs selon la nature de la demande, est telle qu'il est difficile de savoir qui instruit et apprécie la demande, qui finance, qui contrôle...

Cette opacité est renforcée par le fait que le parcours d'une personne handicapée s'inscrit dans deux circuits parallèles et indépendants l'un de l'autre. Premièrement, le déroulement chronologique de l'existence (enfance, adolescence, âge adulte) fait apparaître des besoins, différents selon l'âge, (soins, rééducation, scolarité, formation professionnelle, insertion professionnelle, insertion sociale), et qui seront satisfaits par l'État, le département ou la commune, voire par des organismes de Sécurité Sociale. Par ailleurs les réponses aux différentes situations dans lesquelles peut se trouver la personne handicapée nécessitent des prises en charge diversifiées émanant de plusieurs instances, qu'il s'agisse de la vie à domicile et du problème de ressources, d'appareillage et d'aides techniques, d'aménagement du logement, d'aménagement de l'environnement (accessibilité, transport), d'hébergement en institution, des conditions de travail...

Compte tenu de la complexité et de la variété des démarches, il est nécessaire que les personnes handicapées puissent savoir « qui fait quoi », de quelle administration relève telle prise en charge, telle prestation ou service. En outre, et ce n'est pas un obstacle mineur, les intéressés sont trop souvent renvoyés d'un service vers un autre pour obtenir la satisfaction de leurs droits ou, plus simplement, un renseignement utile. Il est indispensable de créer des centres d'information et d'orientation des personnes handicapées afin qu'elles puissent frapper à la bonne porte. Les centres devraient être fusionnés avec les guichets uniques prévus dans les départements pour renseigner les personnes handicapées sur les aides techniques.

**Proposition n° 42**

*Création d'un centre unique d'information et d'orientation des personnes handicapées, absorbant les actuels « guichets uniques » existant dans les départements et uniquement spécialisés dans l'information sur les aides techniques*

Depuis 1975, la stratification des textes législatifs et réglementaires successifs a singulièrement obscurci la répartition des responsabilités de chaque instance décisionnelle. La loi de 1975 sur les handicapés, peu lisible, a généré un dispositif complexe et n'est que partiellement

appliquée. Une réécriture complète de la loi est nécessaire afin de clarifier et de rendre lisible les interventions. C'est à l'État de fixer les normes, d'assurer l'intervention professionnelle et de prendre en charge les prestations de solidarité nationale telle par exemple l'allocation compensatrice pour tierce personne. C'est aux départements et communes de garantir l'accès à des droits identiques pour tous les citoyens.

**Proposition n° 43**

*Réécrire la loi de 1975 sur les handicapés afin de clarifier et de rendre lisible le dispositif, l'État fixant les normes, assurant l'intégration professionnelle et l'apport des ressources de subsistance ; les établissements d'enseignement relèveraient, conformément au droit commun, des régions, départements et communes, et la vie à domicile relèverait quant à elle des départements et communes*

**e) les personnes âgées**

L'action menée par les départements en faveur des personnes âgées souffre de deux types de disparités : des disparités dans les politiques elles-mêmes et des disparités de charges et de moyens entre les départements. L'égalité des usagers devant le service public impose une harmonisation des moyens mis en œuvre. Il revient certes à l'État de clarifier les normes, mais aussi d'assurer une péréquation afin que les départements puissent mettre en œuvre une politique garantissant l'égalité des droits des usagers.

**Proposition n° 44**

*Prise en compte de la proportion de personnes âgées dans le calcul de la dotation générale de décentralisation des départements.*

**f) l'action sociale d'urgence**

Dans ce domaine comme dans les autres, la grande diversité des intervenants et la complexité des dispositifs rend l'action souvent inefficace. Les commissions de l'action sociale d'urgence (CASU) ont pour objectif d'apporter une réponse rapide et coordonnée aux situations difficiles en évitant aux usagers d'avoir à multiplier les démarches administratives.

Ce dispositif a grandement amélioré la résolution des situations difficiles. Cependant, des contraintes administratives (non fongibilité des enveloppes budgétaires, par exemple) et la répartition actuelle des compétences en matière sociale ne permettent pas une utilisation optimale de ce dispositif. En particulier, face au manque certain de transparence, il est indispensable que les départements rendent public l'ensemble des dispositifs existants et indiquent les moyens financiers et humains mobilisés.

**Proposition n° 45**

*Information du public par les départements des dispositifs existants en matière d'action sociale d'urgence et des moyens humains et financiers mis en œuvre*

## Le rapprochement de la politique du logement de l'usager

### *a) des aides au logement mieux régionalisées*

Théoriquement les communes sont compétentes en matière d'habitat social mais leur rôle est amputé, l'État gardant la maîtrise financière des aides au logement. Il est logique que les aides relevant d'une politique nationale, telles les aides personnalisées au logement ou les prêts à taux zéro, restent du ressort de l'État. Par contre, les aides localisables, telles les aides à la résorption de l'habitat insalubre ou les aides aux bailleurs sociaux (PLA, PALULOS, PLI) doivent pouvoir être attribuées par la région après consultation des collectivités concernées.

#### **Proposition n° 46**

*Transfert aux régions de la gestion des aides au logement localisables telles les aides aux bailleurs sociaux*

### *b) reconnaître le rôle des intercommunalités*

Le droit au logement doit être mis en œuvre au plus près des réalités. Les compétences en matière de logement social font partie des compétences obligatoirement transférées par les communes aux intercommunalités. Les outils nécessaires à la concrétisation de ce droit doivent être confiés aux intercommunalités. C'est ainsi que des contingents de logements sociaux, aujourd'hui dévolus aux préfets, pourraient être confiés aux intercommunalités.

#### **Proposition n° 47**

*Transferts de contingents de logements sociaux des préfets aux intercommunalités*

La dispersion des offices municipaux d'HLM est également un frein à la mise en œuvre d'une politique cohérente du logement au niveau des intercommunalités. Il faut favoriser un regroupement de ces offices afin de les « intercommunaliser ».

#### **Proposition n° 48**

*Regroupement des offices municipaux HLM dans le cadre d'offices intercommunaux*

---

## Clarifier les compétences en matière de développement et d'infrastructures

### Les compétences régionales en matière de transports collectifs

L'expérimentation en matière de régionalisation des transports ferroviaires locaux a été un succès. L'implication des régions a permis d'améliorer le service rendu aux usagers et d'adapter le trafic aux besoins du public. L'expérimentation doit déboucher sur une généralisation, ainsi que vient de le prévoir le législateur. Il faudra néanmoins qu'une clarification des comptes intervienne afin que les régions qui ont spontanément investi en ce domaine ne soient pas pénalisées.

#### **Proposition n° 49**

*Régionaliser totalement les services de transports ferroviaires hors grandes lignes dans le cadre fixé par le législateur et après clarification des comptes*

De même, le développement des grandes infrastructures en matière de transports aériens ou de stations multimodales doit désormais relever des régions, l'État déterminant, dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, les principes de répartition des infrastructures. Leur compétence en matière d'aménagement du territoire conduit inéluctablement les régions à prendre en charge ces infrastructures essentielles au développement des territoires, en lieu et place notamment des chambres de commerce et d'industrie. Cependant, l'existence d'établissements publics autonomes ayant fait leur preuve, tel Aéroport de Paris, ne doit pas être remise en cause.

#### **Proposition n° 50**

*Reconnaître aux régions la compétence en matière d'équipements multimodaux et aéroportuaire, sauf existence d'établissement public spécifique, conformément à un schéma national*

En matière portuaire une distinction des responsabilités est nécessaire selon l'importance nationale ou locale des ports. Il est certain que les ports autonomes doivent rester sous la tutelle de l'État. Par contre, les régions sont à même de gérer les ports d'intérêt régional, les ports de commerce étant confiés aux départements et les ports de plaisance aux communes.

#### **Proposition n° 51**

*Confier la gestion des ports non autonomes aux régions sauf les ports de commerce d'intérêt local confiés aux départements et les ports de plaisance aux communes, conformément à un schéma national*

## La participation accrue des collectivités territoriales à l'entretien du réseau routier

Le désengagement financier de l'État est net dans le domaine routier, alors même que le réseau routier national ne représente plus que 4 % de la longueur totale du réseau français. Les contributions des collectivités territoriales, régions et départements, se sont accrues et représentent actuellement 40 % du financement des routes nationales non concédées.

Un nouveau déclassement des routes nationales au profit du réseau routier départemental est envisageable, le département ayant acquis dans le domaine de l'entretien des routes une longue expérience. Dans ce nouveau contexte, l'État conserve la gestion du réseau autoroutier comme le souhaitent 51 % des Français.

### **Proposition n° 52**

*Confier aux départements l'aménagement et l'entretien du réseau routier national*

Un transfert de services a été opéré au profit des départements qui le souhaitent. Il est certain qu'aujourd'hui il faut permettre aux agents d'État affectés dans les services départementaux d'opter pour la fonction publique territoriale. La clarification intervenue en matière de structure administrative doit désormais s'accompagner d'une clarification en matière de gestion du personnel.

### **Proposition n° 53**

*Les agents de l'équipement placés sous l'autorité du Président du conseil général doivent pouvoir opter pour la fonction publique territoriale*

## La question de l'environnement et le développement durable

La protection de l'environnement revêt une importance grandissante. Élimination des déchets, protection des eaux, lutte contre les pollutions industrielles et agricoles, réduction des bruits sont au cœur des préoccupations des administrés. Les compétences sont parfois non identifiées et souvent enchevêtrées. État et collectivités territoriales interviennent sans vision d'ensemble de la protection de l'environnement.

L'exercice des compétences et des pouvoirs de police divergent souvent. Or, il est aujourd'hui absolument indispensable de clarifier le plus possible cet exercice de compétences et des pouvoirs de police.

La commission relève toutefois que la police de l'environnement doit rester globalement une compétence d'État. Les pollutions et plus généralement les risques ne sont généralement pas « territorialisables ». Il faut que l'État garde sa compétence normative générale en ce domaine, afin de préserver l'intérêt général. Nos concitoyens souhaitent d'ailleurs

une meilleure implication de l'État en ce domaine (pour 79 % des Français, l'État est responsable de la prévention sanitaire et pour 76 % de la prévention en matière de sécurité alimentaire). Cette implication de l'État n'exclut pas une décentralisation de certaines responsabilités. Mais pour cela, il est nécessaire de clarifier les responsabilités des uns et des autres comme nous l'avons indiqué.

**Proposition n° 54**

*Clarification des compétences et des polices en matière d'environnement*

## La cohérence régionale des interventions économiques décentralisées

Le régime juridique des aides aux entreprises est en principe contraignant. Des conditions à l'intervention économique des collectivités territoriales sont posées par les textes.

C'est ainsi que, normalement, les aides directes au développement économique, c'est-à-dire la mise à disposition d'une entreprise de moyens financiers avec inscription dans son compte de résultats, sont subordonnées à l'intervention préalable des régions. Seules les aides indirectes sont libres, c'est-à-dire susceptibles d'être accordées par toute collectivité territoriale sans que les régions soient privilégiées par rapport aux départements et communes.

Sur les 14 milliards d'aides apportées par les collectivités territoriales, les trois quarts sont constituées d'aides directes. Compte tenu de l'importance de ces aides directes, les régions auraient dû normalement être les plus actives des collectivités. Pourtant, les régions représentent moins de 28 % de cette aide à l'économie, alors que les communes et leurs groupements représentent 47 % des interventions et les départements environ 25 %. La commission a relevé cette contradiction : le législateur a confié un rôle privilégié aux régions mais, en pratique, elles ne sont pas les principales intervenantes en matière d'aide économique. Et, s'il est impossible d'empêcher une collectivité locale de soutenir une activité économique sur son territoire, il est néanmoins indispensable de conforter le rôle des régions en matière d'aménagement et de développement des territoires.

La commission propose donc de prendre acte des possibilités d'intervention de toutes les collectivités territoriales à condition qu'elles soient compatibles avec les orientations fixées par la région en matière d'aménagement du territoire.

**Proposition n° 55**

*Dans le cadre des orientations arrêtées par les régions en matière d'aménagement du territoire, les collectivités peuvent apporter leurs soutiens à l'économie*

Afin que les régions soient mieux à même d'exercer cette fonction, les comités économiques et sociaux, instances consultatives reconnues pour permettre au conseil régional d'être éclairé par des membres de la société civile dans les domaines économiques et sociaux, méritent de voir leur rôle renforcé et élargi et leurs membres mieux reconnus.

Le rôle majeur des régions doit être également conforté par la décentralisation de l'octroi des aides aux PME – PMI. Si l'État doit fixer le régime des aides aux PME – PMI, celles-ci doivent être accordées par les régions.

**Proposition n° 56**

*Régionaliser le versement des aides aux PME – PMI*

Enfin, compte tenu des risques encourus, il est apparu opportun de laisser aux seules régions l'initiative de création des sociétés de capital risque. En effet, seules celles-ci ont véritablement la capacité d'assumer financièrement les risques pris, les communes et départements n'ayant pas toujours la surface financière nécessaire.

**Proposition n° 57**

*Limiter aux seules régions l'initiative de création des sociétés de capital risque*

---

## Refondre l'action locale de l'État

La réforme de l'État n'entre pas dans le champ des travaux de la commission pour l'avenir de la décentralisation. Néanmoins, l'évolution souhaitée par la commission du paysage institutionnel local a des répercussions directes sur l'organisation territoriale de l'État. Elle en a d'autant plus, que parallèlement, la commission a proposé de nouveaux transferts de compétences, et donc de services et de moyens humains, de l'État vers les collectivités locales.

En outre, il apparaît à la commission que la formidable évolution de l'organisation locale qu'induit l'intercommunalité, ne peut laisser l'État indifférent et l'amène également à adapter son organisation territoriale.

Enfin, les changements demandés aux collectivités territoriales pour faire face à un cadre européen en profond renouvellement devraient être exigés de la même manière au niveau de l'État.

La commission propose une modernisation de l'organisation de l'État déconcentré parallèle à l'évolution des institutions locales.

## La déconcentration, mouvement parallèle à la décentralisation

Dès les lois de décentralisation, le gouvernement a affirmé la nécessité d'accroître la déconcentration. Face à un pouvoir local élu renforcé, il paraissait nécessaire d'avoir un pouvoir local d'État en capacité de décider et d'agir.

Toute autre solution aurait nié le rééquilibrage des pouvoirs au profit du local, et donc, la décentralisation en faisant dépendre systématiquement les réponses aux demandes des élus locaux d'une décision centrale.

La nécessité de déconcentration a été fortement et constamment réaffirmée depuis. Mais celle-ci n'est pas encore complètement rentrée ni dans les mœurs, ni dans les faits de l'organisation de l'État. Il y a là un décalage sensible par rapport à l'innovation prometteuse que réalisait la loi de 1992 emportant charte de la déconcentration et qui conférait au préfet une compétence de droit commun, la compétence ministérielle devenant « compétence d'attributions », concernant par conséquent des cas limitativement définis. C'est pourquoi la commission, consciente du lien qui unit décentralisation et déconcentration souhaite une nouvelle étape de déconcentration des missions de l'État au niveau des préfets, interlocuteurs uniques des collectivités pour le compte de l'État.

Déjà des dispositions précises sont arrêtées qui manifestent l'intention de désigner l'échelon départemental comme échelon de base de l'organisation des services de l'État : élaboration à l'initiative de chaque préfet d'un « projet territorial » adapté aux caractéristiques de chaque département et propre à mobiliser plus efficacement l'ensemble des services de l'État, mise en place de « systèmes d'information territoriaux » grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ces options, accompagnées d'une vaste réforme des préfetures affichent une volonté forte et salutaire de fortifier et rénover le rôle de l'État dans les départements. Le département reste et restera donc l'échelon de base de l'organisation des services de l'État.

De façon plus globale, la commission réaffirme que les autorités locales doivent disposer d'interlocuteurs de l'État qualifiés et compétents sous l'autorité du préfet à chaque lieu où se rencontrent responsabilité locale décentralisée et responsabilité nationale déconcentrée.

La commission souhaite donc une nouvelle étape de déconcentration des missions de l'État au niveau des préfets et des sous-préfets.

### **Proposition n° 58**

*Réaliser une nouvelle étape de déconcentration des missions de l'État au niveau des préfets*

Parallèlement à ce renforcement de la déconcentration, il convient de confirmer que le préfet est le seul interlocuteur pour l'État des élus locaux.

Au delà des services qui sont traditionnellement sous l'autorité du préfet, il convient que toute tentative de créer un interlocuteur d'État distinct du préfet, par exemple sous forme de directeur d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public, puisse être contrecarrée. Par ailleurs, le préfet pourrait logiquement voir son autorité réaffirmée pour les compétences qu'il exerce sur des chefs de services indépendants de lui : trésorier payeur général pour l'économie, directeur départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes pour le contrôle des marchés publics, recteur et inspecteur d'académie pour la programmation des investissements et tout ce qui ne ressort pas strictement de la pédagogie.

La décentralisation ne peut atteindre sa pleine mesure que si les élus locaux trouvent à leur niveau un seul interlocuteur de l'État, le préfet, qui rassemble sous son autorité la totalité des services déconcentrés et des établissements publics de l'État.

Parallèlement, la commission invite l'État à réexaminer la configuration de ses services déconcentrés en fonction des transferts de compétence qu'elle propose, ceci pouvant éventuellement entraîner la suppression de certains services et le reclassement de leurs personnels. L'État doit établir un schéma d'organisation de ses services en fonction des compétences exercées par les collectivités. Ce schéma pourra être établi à partir de propositions des préfets adaptant l'organisation des services aux particularités de leur département.

En outre, le préfet doit pouvoir disposer de pouvoirs plus étendus dans l'organisation des services déconcentrés (globalisation des crédits, voire possibilité d'adapter le découpage des arrondissements ainsi que le nombre de services déconcentrés selon la nature des enjeux), et dans la gestion des agents de l'État au niveau local (recrutement, formation, mutation, formation et affectation). Ceci suppose que soient recherchées une plus grande interministérialité et une plus grande unité des corps des agents déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, s'agissant de l'ensemble des services déconcentrés de l'État, la confusion liée aux dénominations de ces services pourrait être clarifiée. Pour une meilleure identification et distinction des services de l'État et de ceux de la collectivité locale, le qualificatif « départemental » ou « régional » serait exclusivement réservé aux services des collectivités. Le nom des services de l'État se référerait à leur rattachement à la préfecture de département ou de région.

***Proposition n° 59***

*Réaffirmer l'autorité préfectorale sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État pour que les autorités décentralisées n'aient qu'un seul interlocuteur de l'État*

## Le renouvellement de l'organisation territoriale de l'État

Les différents services de l'État et de ses établissements publics ont des périmètres qui se superposent et s'enchevêtrent, alors même qu'un effort de rationalisation est demandé en la matière aux collectivités territoriales.

Il importe donc que les objectifs de lisibilité, de simplification et de cohérence des périmètres s'appliquent à l'État. Il convient que l'État analyse les meilleurs lieux de déconcentration départemental, régional, voire interrégional en fonction des compétences exercées. Les assemblées locales pourraient être consultées lors de cette réflexion.

### **Proposition n° 60**

*Les assemblées intercommunales, départementales et régionales sont consultées sur les nouveaux découpages administratifs de l'action déconcentrée de l'État, ainsi que sur les « plans de localisation » des grands services publics et des entreprises publiques*

Le préfet aura pour ces plans soit un pouvoir d'arbitrage pour les décisions déconcentrées, lorsqu'elles concernent des entreprises ou des établissements publics, soit un pouvoir de suspension et de proposition pour les décisions prises au niveau central.

En outre, une cohérence doit être recherchée entre les différentes cartes administratives afin d'éviter les enchevêtrements et superpositions de périmètres. C'est dans ce cadre que serait révisée, sans forcément envisager des suppressions, la carte des arrondissements dont la population est aujourd'hui extrêmement variable sans que pour autant ils aient forcément chacun une cohérence territoriale.

Par ailleurs, parallèlement à l'encouragement de l'interrégionalité et en cohérence avec cette orientation, l'État créera des espaces interrégionaux. Ces espaces pourront être utilisés en premier lieu pour mettre en commun des moyens lourds d'intervention, comme c'est déjà le cas aujourd'hui avec les zones de défense et de sécurité civile. L'échelon zonal, sous réserve de bénéficier d'un renforcement de ses moyens, doit étendre sa compétence notamment dans les domaines nouveaux d'intervention de l'État (formation et information en matière d'intelligence économique, développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication,...).

À l'évidence la pertinence de telles circonscriptions peut s'affirmer dans l'exercice efficace de la programmation ou de l'aménagement du territoire avec la conduite d'opérations complexes (grandes infrastructures, grands projets) et pour l'expertise économique qui nécessite l'aménagement des grands ensembles géographiques dans un cadre européen (Arc Atlantique, zone méditerranéenne,...).

Elles peuvent également constituer le bon niveau pour la conduite d'opérations complexes (grandes infrastructures, grands projets)

et pour l'assistance et l'expertise économique, technique et juridique qu'elles nécessitent. À ce niveau, un échelon de coordination, d'harmonisation et d'animation peut se mettre en place à l'initiative de l'État. À cette fin, des moyens aujourd'hui encore localisés en administration centrale pourraient être déconcentrés. Ceci suppose également que l'État détermine la meilleure configuration territoriale de ces espaces.

**Proposition n° 61**

*Création par l'État de grands espaces interrégionaux de programme de l'État*

En tout état de cause, l'État et ses établissements publics nationaux doivent harmoniser leurs organisations régionales.

**Proposition n° 62**

*Les cartes régionales des services de l'État et des établissements publics nationaux doivent être harmonisées*

La même recherche d'un renforcement des moyens de l'État doit se retrouver au niveau régional. Les propositions de la commission visent en effet à conforter la collectivité régionale. Il est donc nécessaire qu'à ce niveau se trouve un interlocuteur régional représentant unique de l'État, comme l'est le préfet au niveau départemental. Ceci suppose que le préfet de région ait un véritable rôle d'impulsion, de coordination, d'harmonisation et d'animation. À cette fin, il importe qu'il soit déchargé de ces tâches départementales pour être l'animateur véritable des services régionaux et le correspondant des programmes interrégionaux. En outre, la multiplication des contrats issus du contrat de plan, la programmation des fonds européens ou le pilotage de certaines opérations complexes (grandes infrastructures, directives territoriales d'aménagement,...) nécessitent un renforcement de la capacité d'expertise au niveau régional.

**Proposition n° 63**

*Faire du préfet de région, l'interlocuteur unique de l'État au niveau régional, le distinguer des préfets des départements, chefs lieux de région, et lui donner un rôle de coordination des services de l'État dans la région*

Dans la même logique de renforcement des moyens de l'État, il convient de renforcer l'équipe préfectorale et de permettre au préfet de région et à celui de département de s'appuyer sur un état major renforcé. Les sous-préfets, dans ce cadre, se verraient confier des missions régionales ou départementales, voire seraient affectés à la préfecture tout en gardant une responsabilité sur un territoire donné. Les sous-préfets deviendraient ainsi plus systématiquement les collaborateurs des préfets, en charge de projets ou services spécifiques.

### **Proposition n° 64**

*Confier systématiquement des missions départementales ou régionales aux sous-préfets d'arrondissement, collaborateurs du préfet*

La rénovation de l'État suppose également son adaptation au cadre décentralisé et sa capacité à mener conjointement avec les collectivités locales une programmation pluriannuelle de leurs actions. Le contrat de plan État – région répond à cet objectif et permet une coordination efficace entre les différentes institutions publiques : État, région mais aussi désormais départements et grandes villes qui sont de plus en plus associés à la négociation du contrat de plan.

En ce sens, le contrat de plan permet la déclinaison au niveau régional de la politique nationale d'aménagement du territoire et marque l'acceptation de cette politique, ainsi adaptée localement, par l'ensemble des partenaires publics.

La programmation des fonds européens ne connaît pas le même succès. Au contraire, la complexité des circuits et de la procédure, l'opacité du dispositif, les moyens de gestion très insuffisants entraînent une sous consommation des crédits européens, que la Cour des comptes a récemment dénoncé vivement dans son rapport annuel. Des progrès conséquents doivent être accomplis en la matière.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'unité de notre organisation territoriale. En particulier, une négociation directe des régions avec la commission européenne en l'absence de l'État n'est pas envisageable. Au demeurant, même dans les États fédéraux où les collectivités régionales négocient directement avec la commission, une partie importante des fonds européens est gérée de manière centralisée par le biais de programmes horizontaux maîtrisés par l'État. De plus, la nécessaire cohérence de l'aménagement du territoire, conçu au niveau national et la responsabilité y compris financière de l'État vis-à-vis de l'Union Européenne, ne permettent pas que les collectivités territoriales soient les interlocuteurs uniques de la commission.

Mais les collectivités locales peuvent certainement être mieux associées à la programmation et à la mise en œuvre des fonds européens. C'est même une nécessité pour assurer une réussite de l'intégration européenne, une véritable coopération entre l'État et les acteurs décentralisés et ainsi garantir une présence plus effective de l'État sur le territoire. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les régions ont une compétence en matière d'aménagement du territoire qui doit être prise en compte dans la gestion des fonds européens.

À l'occasion de la nouvelle programmation, 2000-2006, des mesures seront mises en œuvre qui constituent autant de progrès, à la fois dans l'association des collectivités territoriales à la négociation et à la programmation, et dans la possibilité pour les régions de recevoir une affectation plus directe des fonds européens (subvention globale). En particulier, le comité de programmation et les comités de suivi sont désormais co-présidés par le préfet de région et par le Président du conseil régional.

Ces nouvelles modalités de gestion associant plus étroitement les collectivités locales doivent être généralisées. En particulier, l'État, en étroite association avec le conseil régional, doit renforcer sa capacité d'animation afin d'accompagner la mise en œuvre de projets et d'aider à la réalisation d'opérations pour mieux mobiliser et consommer les crédits européens. Cela pourrait être une tâche prioritaire du sous préfet d'arrondissement sur son territoire. Le rôle du comité de programmation et des comités de suivi, désormais co-présidés, doit être élargi à un suivi régulier de la consommation et des demandes de financements à la commission.

Dans ce contexte, le recours à un chef de file doit être encouragé. Et l'information sur les programmes européens, sur les modalités de subvention des projets et sur la consommation des crédits doit faire l'objet d'une publicité suffisante pour garantir la transparence et l'équité entre l'ensemble des acteurs. Enfin, les circuits et les procédures doivent être impérativement simplifiés et ne doivent en aucun cas être plus contraignants ou s'ajouter aux exigences communautaires en la matière.

***Proposition n° 65***

*Associer beaucoup plus étroitement les collectivités territoriales à la négociation, à la programmation et à la mise en œuvre des fonds européens*

---

Deuxième partie

---

# Assurer la qualité et la transparence de la décision locale



# L'engagement des citoyens et la disponibilité des élus

Toute la richesse de la décentralisation – rapprocher la décision du citoyen et en accroître la pertinence – mérite d'être repensée, à la lumière de 20 ans de pratiques, et en fonction de l'émergence de nouveaux territoires et de l'accroissement des compétences des collectivités. Cette réflexion s'impose en ce qui concerne les quartiers frappés d'exclusion, comme aux autres espaces urbains touchés par l'individualisme, ou ruraux menacés d'isolement.

L'objectif de la commission consiste à rechercher une plus grande lisibilité du processus de décision et à faire de la commune le lieu d'exercice privilégié de la démocratie.

Rapprocher les élus des citoyens, c'est aussi permettre l'accès aux fonctions électives à une plus grande palette de candidats : femmes, jeunes, salariés du privé, chefs d'entreprises,... Pour cela, il est indispensable de définir un véritable statut de l'élu.

Enfin, il n'y a pas de démocratie sans représentativité correcte des électeurs et sans lisibilité des modes d'élection. C'est pourquoi, la commission fait des propositions d'harmonisation de l'ensemble des scrutins électoraux touchant à la vie locale.

---

## Améliorer la participation des citoyens à la vie locale

### Une meilleure information des habitants

Pour permettre à chaque citoyen d'exercer ses droits démocratiques à tous les niveaux, il importe de l'aider à mieux connaître les différentes responsabilités et compétences de chacun.

**Proposition n° 66**

*Faciliter l'accès des habitants à la connaissance des responsabilités de chaque collectivité, groupement de collectivités et de l'État ainsi qu'à l'inventaire du patrimoine public de la commune et des services locaux*

Au delà de l'information, il est nécessaire que dans des lieux spécifiques, les habitants trouvent la formation et les explications indispensables à la compréhension de l'action publique. Par exemple, répondent à cet objectif les « maisons de la citoyenneté » disposant d'accès à internet mis à la disposition des administrés et des associations locales.

**Proposition n° 67**

*Fournir aux habitants, dans des lieux de proximité, les explications permettant de comprendre les procédures et les enjeux des initiatives publiques*

L'arrivée des nouvelles techniques de communication et d'information est l'occasion de mettre à disposition des usagers l'ensemble des informations légalement diffusables ainsi que celles relatives aux étapes de la prise de décision. L'objectif est d'obtenir le maximum de transparence dans l'action publique.

**Proposition n° 68**

*Généraliser l'accès à un cyberpoint public, outil de communication et d'information*

Dans un quartier, le patrimoine appartient souvent à différentes collectivités publiques, sans qu'aucune synergie ne se manifeste dans son utilisation. La consultation des comités de quartier auxquels participent des représentants des collectivités doit permettre d'assurer une utilisation optimale de ce patrimoine.

**Proposition n° 69**

*Faciliter l'utilisation du patrimoine public pour permettre la plus large ouverture possible aux habitants des quartiers*

## Une plus grande implication des habitants dans le débat de proximité

Au delà de l'information et de la connaissance du fonctionnement des collectivités territoriales, il est indispensable de permettre à tous les habitants de participer au débat public, de donner leur avis sur les sujets les concernant directement, de faire des propositions pour la vie de leur quartier et de s'impliquer dans la vie locale.

Pour cela, des conseils de développement, commissions extra-municipales et extra-intercommunales, sont créés et dotés des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Élus et personnels des collectivités territoriales participent à ces instances. L'animation peut être déléguée à des professionnels de l'animation, même si ceux-ci ne portent pas directement les projets concernés.

**Proposition n° 70**

*Créer, au sein des communes, des structures de proximité d'information, de débat, d'échanges, de suivi sur les projets concernant les habitants*

**Création du conseil de quartier**

Dès que la commune atteint une population de 10 à 20 000 habitants, selon les cas, des structures nouvelles doivent être créées.

**Proposition n° 71**

*Créer, dans les villes de plus de 20 000 habitants, des mairies ou « conseils de quartiers » ; dans les autres villes, encourager ce dispositif*

Cette proposition va de pair avec la revalorisation du rôle des élus, en particulier ceux qui n'ont pas de mandats exécutifs, comme les conseillers municipaux. Des dossiers doivent leur être confiés (contrat de ville, contrats locaux de sécurité), et des responsabilités accordées dans le cadre des conseils de quartier, afin qu'ils soient en mesure d'intervenir dans le quartier, de répondre aux aléas de la vie quotidienne en liaison immédiate avec les services municipaux.

**Proposition n° 72**

*Valoriser le rôle des élus de proximité en leur confiant des responsabilités dans les quartiers (mairies, conseils de quartiers, structures de proximité) et, en ce qui concerne Paris, Lyon et Marseille, renforcer les pouvoirs des conseils d'arrondissement*

La constitution des conseils de quartier doit permettre l'association des habitants les plus impliqués ou intéressés par la vie locale.

**Proposition n° 73**

*Les membres des conseils de quartier sont désignés par le conseil municipal sur des listes associant des représentants des associations et des habitants reconnus pour leur engagement et volontaires*

Les conseils de quartier ont droit d'information, d'avis, de saisine de la collectivité. Le conseiller municipal et le représentant des services de la ville y auront un rôle déterminant, la vie du quartier nécessitant en effet une proximité des services opérationnels et des délais brefs d'intervention.

**Proposition n° 74**

*Attribuer des financements déconcentrés, et placer des équipes techniques de proximité sous la responsabilité de l' élu local, désigné par le maire, en liaison avec le conseil de quartier.*

**Des droits pour les bénévoles**

Par ailleurs, pour les citoyens qui souhaitent s'investir fortement dans la vie locale, en particulier, ceux désignés par leurs organisations professionnelles, syndicales ou associatives pour siéger au sein d'instances consultatives, du temps pourrait être dégagé sur le temps professionnel. Comme les élus ou les représentants syndicaux, ils doivent pouvoir bénéficier de crédits d'heures, de droits et de protection.

**Proposition n° 75**

*Ouvrir la possibilité de « crédits-temps » alloués au citoyen investi notamment dans ces structures de proximité, sur le modèle des congés de représentation syndicale ou électorale.*

Parallèlement, la reconnaissance du travail associatif doit être consolidée. Le travail des élus locaux doit être mené en collaboration avec les associations locales, confortées dans leur action.

**Proposition n° 76**

*Mettre en œuvre un financement pluri-annuel des associations afin que leurs missions et les emplois correspondants, notamment ceux créés conformément au dispositif « emplois-jeunes », soient sécurisés*

**Reconnaissance du rôle des usagers**

Face à la maîtrise d'ouvrage, il faut donner une place à la « maîtrise d'usage ». Le point de vue des usagers doit pouvoir être entendu. Chaque collectivité veille à ce que les habitants, directement ou par l'intermédiaire de syndicats ou d'associations, soient représentés dans les instances de concertation, par exemple des amicales de locataires dans les conférences communales ou intercommunales.

**Proposition n° 77**

*Reconnaître le rôle institutionnel des instances participatives des habitants, par exemple des amicales de locataires, dans les structures officielles*

**La concertation sur les projets d'intérêt général**

Les notions de participation des habitants, d'utilité publique, de délais nécessaires à la participation méritent d'être revues au crible de la décentralisation. À chaque projet local impliquant un grand nombre

d'habitants correspond un schéma de concertation. Ce schéma dépendra de l'importance du projet. Pour des petits projets de quartier, les structures de proximité ou les conseils de quartier suffisent ; pour des projets plus importants, une procédure souple impliquant le maximum de personnes doit être mise en place. Enfin, les grands projets d'infrastructure, entraînant ou non des expropriations, font l'objet d'une procédure d'enquête d'utilité publique renouvelée.

La concertation ne doit ni empêcher l'action, ni constituer une procédure-alibi : elle doit se faire au moment opportun, et non lorsque le projet est déjà très avancé et que les modifications envisageables ne sont plus que marginales.

C'est pourquoi, en ce qui concerne les projets les plus importants, les préconisations faites dans le rapport <sup>(1)</sup> du Conseil d'État, présenté par M<sup>me</sup> Questiaux, sur « l'utilité publique aujourd'hui », doivent être mises en œuvre. Cela se traduit par :

- une adaptation et une harmonisation des documents techniques en amont des projets permettant une accessibilité et une lisibilité plus grande des dossiers mis à l'enquête ;
- un rendez-vous initial de concertation ;
- une place accrue des collectivités territoriales dans une « déclaration d'utilité publique » renouvelée ;
- un système d'enquête et d'autorisation de travaux simplifié et modernisé ; ceci passe, en particulier, par la rénovation du corps des commissaires enquêteurs, la modification de leurs fonctions, et la mise en place d'une charte déontologique de l'enquête ;
- une extension des missions et des moyens de la commission nationale du débat public.

### **Proposition n° 78**

*Moderniser l'enquête d'utilité publique en mettant en œuvre les propositions du rapport du Conseil d'État*

Pour les projets ne nécessitant pas d'enquêtes d'utilité publique, les grands principes de la concertation doivent être préservés.

L'enquête publique doit être absolument incontestable et la plus claire possible, afin que les habitants mesurent les enjeux et puissent peser effectivement sur les choix, dès l'amont de la procédure.

De même, les élus devraient pouvoir créer des comités consultatifs, sur un projet donné, composé de volontaires, pour éclairer les décideurs publics sur les préoccupations des habitants.

Le développement de ces démarches d'écoute et de concertation permettra de renforcer la légitimité et l'efficacité des élus territoriaux,

(1) Rapport du Conseil d'État, « L'utilité publique aujourd'hui » – Documentation française, 1999

en les rapprochant des habitants, en leur permettant d'intervenir rapidement dans la vie quotidienne en liaison étroite avec les associations.

**Proposition n° 79**

*Créer des comités consultatifs pour la mise en œuvre de projets importants mais ne nécessitant pas la procédure lourde de l'enquête publique*

---

## Moderniser la vie politique locale

### L'élargissement des règles de non cumul des mandats

Il est indispensable de limiter au maximum le cumul des mandats afin :

- d'assurer une meilleure présence des élus sur le terrain et dans les structures de travail,
- d'accroître le nombre de citoyens exerçant un mandat d'élu,
- de permettre une plus grande rotation démocratique,
- d'éviter la professionnalisation des élus.

---

Les Français sont clairs sur ce sujet : 3 Français sur 5 préfèrent que leur maire ne soit pas député ou sénateur afin d'être plus disponible et de s'occuper davantage des affaires de la commune (Enquête SOFRES – août 2000).

---

Depuis le mois d'avril 2000, deux textes précisent les incompatibilités entre mandats électoraux (la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et la loi n° 2000-295 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice). Il reste, dans la continuité de ces deux textes et conformément au projet de loi organique, tel que présenté à l'origine par le Gouvernement, à harmoniser les règles concernant les cumuls entre fonctions parlementaires et exécutifs locaux.

**Proposition n° 80**

*Élargir les règles de non cumul des mandats*

Dans le même esprit, le cumul entre un mandat d'élu et une fonction au sein de l'administration d'État ou d'une collectivité territoriale doit être limité. Par exemple, il ne doit pas être possible d'être, directeur général des services d'une ville, et élu au sein de l'intercommunalité qui comporte cette ville. Il serait également souhaitable de ne pas cumuler au

delà d'un mandat, une fonction publique d'autorité et un mandat exécutif. Des textes précisent déjà les règles à respecter ; il convient donc de les moderniser.

**Proposition n° 81 :**

*Moderniser les textes limitant les cumuls entre fonction publique d'autorité et mandat exécutif*

## La simplification et l'harmonisation des modes de scrutin

Dans le cadre de la modernisation de la vie politique, et notamment dans la logique de la dernière réforme constitutionnelle instaurant le quinquennat pour l'élection présidentielle, il est indispensable d'harmoniser les durées des mandats et d'améliorer la représentation des populations concernées, en terme de sexe, d'origine, d'activité professionnelle, d'âge. La parité est ainsi désormais un objectif à atteindre et les scrutins la permettant doivent être favorisés.

De même, pour améliorer la perception des institutions politiques par les électeurs et donc leur participation, un même type de scrutin doit être envisagé pour les élections locales, scrutin qui permette à la fois de dégager une majorité claire, d'assurer la parité et l'égalité devant le suffrage. Le mode de scrutin municipal qui répond à ces objectifs et qui a fait ses preuves, pourrait être utilisé pour l'intercommunalité, le département et la région.

Au delà, il sera également nécessaire d'améliorer la cohérence entre ces scrutins territoriaux et le mode d'élection des sénateurs. En effet, si le Sénat assure, théoriquement, la représentation au niveau national des collectivités territoriales, alors il est indispensable de modifier le mode d'élections des sénateurs, actuellement élus au deuxième degré par les élus locaux, conseillers municipaux, généraux et régionaux, pour neuf ans, renouvelables par tiers. *La commission s'est prononcée pour une première modification : la réduction de la durée du mandat de neuf à six ans.* S'agissant du mode de renouvellement, une majorité des membres de la commission s'est prononcée en faveur d'une élection en une seule fois, après les élections municipales, les autres préférant garder un renouvellement par partie.

**Proposition n° 82**

*Assurer le renouvellement total des sénateurs, tous les six ans, dès le mois de septembre qui suit le scrutin municipal de mars*

**Proposition n° 82 bis**

*Réduire le mandat des sénateurs à six ans, avec renouvellement du Sénat par fraction*

## L'élargissement du droit de vote aux habitants de nationalité étrangère

La question du droit de vote des étrangers fait partie depuis plusieurs années du débat public. La politique d'intégration à laquelle la France est attachée, peut conduire à offrir la possibilité à l'ensemble des personnes majeures vivant sur un territoire de donner leur avis sur l'avenir de leur lieu de vie quotidienne. Il peut paraître justifié que tous les habitants de nationalité étrangère vivant depuis un certain temps dans une commune, et dont les enfants sont d'ailleurs souvent français, puissent choisir ceux qui vont les représenter localement et le cas échéant, qu'ils puissent eux-mêmes être élus. Les conditions de l'extension du suffrage universel devront bien sûr être précisées, mais il est possible d'étendre à tous les étrangers le droit de vote et d'éligibilité accordé aux ressortissants communautaires pour les élections municipales.

La commission, dans sa majorité, a opté pour cette extension du droit de vote, contestée par certains de ses membres.

### **Proposition n° 83**

*Instaurer le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections municipales, dans les mêmes conditions que pour les ressortissants communautaires*

### **Proposition n° 83 bis**

*Conserver le statu quo sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections municipales*

---

## Démocratiser l'accès aux fonctions électives

Envisagé dès les premières lois de décentralisation comme un pilier indispensable à leur mise en œuvre, le statut de l'élu s'inscrit aujourd'hui comme une exigence démocratique : tout citoyen doit pouvoir être candidat à une élection politique. Actuellement, les assemblées élues ne sont pas à l'image de la société. Femmes, jeunes, urbains, salariés du privé et, à quelques exceptions près, professions indépendantes sont sous-représentées, fonctionnaires et retraités étant sur-représentés.

L'évolution du statut de l'élu doit concerner l'ensemble des 512 324 élus locaux et non pas seulement les élus ayant un pouvoir exécutif. *Il ne s'agit pas de professionnaliser la vie politique, mais de donner à plus de citoyens les moyens matériels et financiers d'exercer un mandat d'élu pour qu'ils puissent vivre sans préjudice leur vie personnelle et garder leur indépendance de pensée et d'action.*

Bénéficiaire d'une sécurité matérielle et professionnelle, d'une formation et d'une clarification de son statut juridique et de ses responsabilités, sont des conditions indispensables pour garder un tissu électif diversifié et davantage à l'image de la société. La richesse et la vitalité de notre démocratie en dépendent.

## Un véritable statut de l' élu

Les Français le demandent, les compétences requises et la complexité des sujets traités l'exigent : l' élu local, maire ou adjoint, doit pouvoir se consacrer à temps plein à sa collectivité.

---

Ainsi, 77 % des Français préfèrent, pour un maire de ville moyenne ou de grande ville, qu'il se consacre à plein temps à son mandat et soit rémunéré en tant que tel (Enquête SOFRES – août 2000).

---

Pour instaurer une véritable démocratie locale, c'est-à-dire permettre à tous d'accéder aux fonctions électives, il faut sortir de l'hypocrisie actuelle et doter les élus d'un véritable statut. Si trop longtemps notre pays n'a pas voulu aborder la question du financement de la vie publique, il faut aujourd'hui clore ce débat en donnant aux citoyens les moyens d'accéder aux fonctions publiques, quelles que soient leurs origines sociales et professionnelles.

Il n'est plus pensable que la vie publique locale soit confiée essentiellement aux retraités et fonctionnaires, hommes dans leur très grande majorité.

Concrètement, il est possible de donner un cadre statutaire et salarial aux élus territoriaux comme c'est le cas pour les parlementaires. Les élus concernés (maires et principaux adjoints) bénéficieraient de contrats à durée déterminée et d'une rémunération fixée en fonction de leur mandat. Les élus pourraient ainsi cotiser à une caisse de retraite et disposeraient d'une couverture sociale.

### **Proposition n° 84**

*Créer, pour les présidents de conseil régional, de conseil général, les maires et leurs principaux adjoints, un statut d'agent civique territorial, salarié de leur collectivité*

### **Proposition n° 85**

*Autoriser les communes à verser, suivant un barème strict, aux agents civiques territoriaux, une rémunération leur permettant d'assurer un service permanent*

Des élus territoriaux dotés de moyens suffisants pour le plein exercice de leur mandat

***Garantir aux élus territoriaux la disponibilité en temps et l'acquisition des compétences nécessaires***

Les élus qui conservent leur activité professionnelle doivent pouvoir disposer sans difficultés de temps pour participer aux différentes réunions. Le cadre réglementaire actuel doit être amélioré, notamment pour les petites communes, et appliqué sans préjudice pour les personnes.

***Proposition n° 86***

*Assurer aux élus l'application réelle des crédits d'heures et des autorisations d'absence, et le maintien des droits en matière d'ancienneté et de congés payés*

Le travail des élus des petites communes, soit près 32 000 maires sur 36 000, est souvent sous estimé. Leurs activités et leurs responsabilités ne sont pas proportionnelles au nombre de leurs administrés. C'est pourquoi la commission estime nécessaire de porter le montant des crédits d'heures de 47 h par trimestre à 105 h par trimestre pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants, de 20 h par trimestre à 47 h par trimestre pour les maires adjoints de ces communes. Les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants doivent bénéficier d'un crédit d'heures de 5 h par trimestre.

***Proposition n° 87***

*Envisager une augmentation des crédits d'heures attribués aux élus des communes de moins de 10 000 habitants*

L'opposition doit pouvoir participer et donner son avis sur l'ensemble des sujets, disposer d'une meilleure information et de moyens matériels. Il serait également souhaitable que l'opposition puisse disposer d'un budget.

***Proposition n° 88***

*Veiller au respect de la mise en œuvre des droits des élus de l'opposition*

Afin de ne pas pénaliser une petite entreprise dont un salarié est élu local, un dédommagement de l'entreprise pourrait être envisagé, pour compenser les absences légales.

***Proposition n° 89***

*Assurer le dédommagement des entreprises pour les absences légales de leurs salariés élus territoriaux*

Quelle que soit la taille de la collectivité territoriale, l'accès des élus à des formations doit être possible. Le système actuel, basé sur un pourcentage des indemnités de fonction, pénalise les petites et moyennes communes. Pour y remédier, une mutualisation des crédits pourrait être envisagée au sein des structures intercommunales.

**Proposition n° 90**

*Développer l'accès à la formation de tous les élus par la mutualisation de crédits au sein des intercommunalités*

**Garantir aux élus des moyens financiers leur permettant l'exercice de leur mandat**

En ce qui concerne les élus qui ne bénéficieraient pas du statut d'agent civique, les conditions de vie matérielles ne doivent pas dissuader les candidats potentiels. Les élus doivent avoir aussi la possibilité d'abandonner partiellement leur activité professionnelle sans préjudice grave, tant dans leur carrière que dans la perspective de la retraite.

---

De façon générale, les Français connaissent mal les niveaux de rémunération de leurs élus. Ainsi, à la question, « le niveau de l'indemnité versée aux élus pour leur mandat est-il très bon ou assez bon », 32 % répondent ne pas savoir. Et si 52 % de ceux qui en ont une répondent positivement, ils sont en réalité fort peu nombreux à donner une réponse correcte. (Enquête SOFRES – août 2000).

---

Au delà de ce constat général, qui renvoie au débat sur le financement de la vie politique et plus globalement au rapport à l'argent dans la société française, le maintien du niveau de vie des élus territoriaux est indispensable. Car, comment demander à un citoyen s'engageant dans la vie politique locale d'abandonner une rémunération, un régime de retraite ou une couverture sociale qu'il a construits durant sa vie professionnelle, pour un système, la plupart du temps, bien moins avantageux.

**Proposition n° 91**

*Revaloriser les indemnités versées aux maires adjoints.*

**Proposition n° 92**

*Assurer la continuité de la couverture sociale des personnes qui accèdent à des fonctions électives*

**Proposition n° 93**

*Maintenir les droits à la retraite des élus*

Il est également souhaitable que l'ensemble des élus ait les moyens nécessaires pour faire face aux dépenses courantes : déplacements, frais de garde des enfants. Comment persuader de jeunes parents modestes de s'engager dans la vie publique si, par exemple, les frais de garde de leurs enfants, imputables à des activités publiques, ne sont pas prises en charge.

**Proposition n° 94**

*Permettre aux communes de rembourser aux conseillers municipaux, non indemnisés, certains frais résultant de leurs activités publiques tels les frais de garde d'enfants*

## Le retour à la vie professionnelle

La difficulté à retrouver un emploi après avoir exercé, un ou plusieurs mandats électifs se traduit très directement dans la composition du corps électoral : les fonctionnaires et les personnes qui n'exercent pas, ou plus d'activité professionnelle sont sur-représentées et certains élus tentés par une professionnalisation de leur activité. Par ailleurs, l'expérience acquise en tant qu'élu disposant d'un pouvoir exécutif n'est actuellement pas valorisée.

Faciliter le retour à la vie professionnelle est une des conditions de la démocratisation de la vie politique. Les élus doivent pouvoir disposer du temps nécessaire pour retrouver une activité professionnelle et cette activité doit prendre en compte les compétences acquises.

Faute de telles garanties, nombreux sont les salariés ou les indépendants qui refusent de s'engager dans la vie publique. De même, il est indispensable que les déroulements de carrière ne soient pas bloqués durant l'exercice du mandat et que les dispositions soient prises en ce sens lors de la réintégration.

---

Les Français sont sensibles à cet aspect des choses. Par exemple, 79 % des Français sont favorables à un congé électif. (Enquête SOFRES – août 2000)

---

**Proposition n° 95**

*Créer un « congé électif » identique au « congé parental »*

**Proposition n° 96**

*Valider l'expérience acquise lors de l'exercice de mandats exécutifs dans le cadre des troisièmes concours des fonctions publiques*

### **Proposition n° 97**

*Verser des indemnités aux élus pendant six mois après la perte du mandat, en cas de non réintégration ou de non retour à un emploi*

## La clarification de la responsabilité des élus et des risques encourus

### La fréquence de la mise en cause personnelle des élus

Les élus locaux revendiquent la responsabilité pleine et entière de leurs actes. Mais cette responsabilité ne saurait, sans risque pour la démocratie, s'exercer de manière confuse, alors même que les mises en examen d'élus sont fortement médiatisées. Il en résulte un constat de « pénalisation » croissante de l'action publique ainsi qu'un sentiment de découragement des élus, laissant parfois craindre une crise des vocations. Le nombre même des mises en cause d'élus locaux est controversé. La mise en place d'un outil statistique permettrait certainement d'éviter le sentiment d'une pénalisation généralisée de la vie publique.

### Des progrès dans la définition des délits non intentionnels

La commission pour l'avenir de la décentralisation constate qu'une clarification a été opérée par la loi du 10 juillet 2000 qui a précisé la définition des délits non intentionnels. Ce texte, issu d'une proposition de loi sénatoriale, permettra à l'avenir de mieux distinguer dans le cas de fautes non intentionnelles, les hypothèses dans lesquelles il y a lieu de mettre en cause la responsabilité pénale de la collectivité, de celles où, compte tenu de la violation manifeste d'une obligation de prudence et de sécurité, la responsabilité personnelle de l'élu peut être mise en cause.

Force est cependant de constater que ce texte suscite des craintes quant à son application, notamment des victimes. En ce sens il conviendrait qu'un bilan de son application sur deux ans soit présenté au Parlement par le Garde des Sceaux.

### **Proposition n° 98**

*Présenter au Parlement un bilan bi-annuel d'application de la loi du 10 juillet 2000 sur la responsabilité pénale des élus*

## Agir sur les causes les plus fréquentes de mise en cause pénale

Pour clarifier l'exercice de la responsabilité des élus, il faut agir sur plusieurs causes et notamment l'absence de moyens juridiques mis à leur disposition.

Plusieurs propositions en ce sens sont faites dans la partie consacrée aux contrôles. Toutefois il convient ici de présenter la

proposition suivante : sans remettre en cause le pouvoir de police générale du maire, il serait aberrant que, dans les domaines où la commune a transféré ses compétences à une intercommunalité, son pouvoir de police spéciale demeure alors qu'il n'a plus la faculté de l'exercer. L'exercice de cette police nécessite en effet une forte technicité directement en relation avec l'exercice de la compétence elle-même. Le secteur de l'environnement offre en particulier des exemples flagrants de l'inadaptation de l'actuelle répartition des pouvoirs.

***Proposition n° 99***

*Donner à l'intercommunalité, les pouvoirs de police spéciale, dès lors qu'il y a transfert de la compétence correspondante (eau,...)*

Les difficultés liées à la complexité du droit applicable aux collectivités territoriales sont indéniables. Et le grand nombre d'infractions pénales applicables à ces collectivités constitue un autre facteur de difficulté pour des collectivités disposant de moyens insuffisants. Les dispositions du code des marchés apparaissent à cet égard particulièrement complexes et la commission ne peut que recommander au gouvernement de mettre en œuvre les propositions du rapport de Mr. Massot, sur la responsabilité pénale des décideurs, en sanctionnant les manquements les moins graves par de simples contraventions et non plus de peines correctionnelles.

***Proposition n° 100***

*Redéfinir la hiérarchie des sanctions prévues par le code des marchés publics*

Afin de garantir aux élus l'application de ces mesures de sécurité, il est indispensable qu'elles figurent dans le code des collectivités territoriales et, le cas échéant, dans le code du travail.

***Proposition n° 101***

*Intégrer les dispositions relatives au statut de l'élu dans le code des collectivités territoriales et le code du travail.*

# Qualité et sécurité juridique des actes des collectivités territoriales

La décentralisation a opéré un large transfert de pouvoir au profit des collectivités territoriales en supprimant des tutelles administratives et financières, en transférant le pouvoir exécutif aux présidents du conseil général et régional et surtout, des compétences au profit de l'ensemble des collectivités. Cet accroissement de pouvoir est continu depuis 1982, du fait des dispositions législatives successives et des initiatives prises par les élus pour faire face aux situations de crise. La maîtrise par les élus de leurs nouvelles responsabilités, la qualité du travail effectué par les fonctionnaires territoriaux et la montée en puissance de cette fonction publique grâce au statut de 1984, ont permis que ces compétences soient pleinement assumées à la satisfaction des usagers.

Toutefois, par rapport aux administrations centrales qui exerçaient alors ces compétences, les collectivités locales n'avaient à leur disposition en 1982-1983 que peu de moyens juridiques et d'appui. En particulier, le Gouvernement dispose de la faculté de saisir le Conseil d'État de toute question de droit et les différents ministères sont dotés de corps d'inspection interne ou peuvent faire appel à l'une des inspections générales (finances, administration, affaires sociales).

Aujourd'hui, encore bien des élus locaux, notamment dans les petites communes, se plaignent de manquer de conseils préalables en matière juridique, financière ou technique par rapport aux multiples décisions qu'ils sont amenés à prendre dans les domaines extrêmement variés de la gestion quotidienne de leur collectivité. La complexité et le manque de moyens sont avancés comme raison des crises de vocation à l'approche des consultations électorales.

Parallèlement, l'action pénale est souvent préférée à une action devant le tribunal administratif, réputé moins efficace et plus lent. Le rapport présenté par M. Albertini à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, a souligné la pléthore et l'absence de cohérence des textes ayant ouvert l'action publique aux associations. De fait, l'action de certaines collectivités peut se trouver entravée par des procédures manifestement abusives de la part d'associations parfois créées à cette seule fin. Dans le sens préconisé par le rapport annuel 1999 du Conseil d'État, il conviendrait de remettre à l'étude la question de l'action civile des associations.

La commission juge donc indispensable que la sécurité juridique des actes des collectivités locales soit mieux assurée. C'est la seule voie pour éviter une pénalisation à outrance de la vie publique. L'équilibre entre la pleine responsabilité de l' élu, liée au principe de libre administration, et l'assurance de sécurité juridique est difficile à trouver. La commission a rejeté toutes les solutions de contrôle préalable, qui serait une nouvelle forme de tutelle. En ce sens, la certification des actes des collectivités territoriales paraît particulièrement difficile à mettre en œuvre. La commission préfère opter pour un renforcement des conseils dont peuvent bénéficier les collectivités territoriales, notamment dans le cadre du contrôle de légalité exercé par le préfet et l'examen de gestion des chambres régionales.

La commission souhaite donc que la sécurité juridique des actes, et par là même des élus, soit renforcée par tous moyens. Ce principe de sécurité juridique doit inspirer l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires, notamment pénales, qui concernent les collectivités territoriales.

**Proposition n° 102**

*Garantir la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales.*

---

## Renforcer les moyens juridiques des collectivités

### Le développement de la fonction de conseil

Le changement de nature et l'élargissement de l'action des collectivités territoriales ont abouti à un accroissement considérable des contraintes de gestion. Outre le foisonnement des textes légaux et réglementaires qui régissent leurs actions, et des normes techniques qui les encadrent, les collectivités sont notamment tenues de respecter un grand nombre d'obligations destinées à assurer la publicité et la transparence de leur gestion. À cet égard, on citera les informations communiquées lors du débat sur les orientations budgétaires, la mise à disposition du public de données financières, économiques et sociales synthétiques et comparatives, les rapports sur les délégations de services publics, notamment en matière d'eau, d'assainissement, de traitement des déchets et de transports collectifs.

Les gestionnaires locaux sont donc confrontés à la nécessité de développer le contrôle interne de leur gestion, ne serait-ce que pour disposer eux-mêmes d'une information plus fiable et plus immédiate sur les services publics locaux, notamment sur les organismes satellites qui mettent en œuvre leur politique : sociétés d'économie mixte locales et délégataires de service public.

Face à cette évolution, de nombreuses collectivités territoriales ont pris conscience de l'intérêt de disposer de leur propre expertise. Cependant, à la différence des entreprises, pour lesquelles l'analyse financière a donné lieu à des méthodes étalonnées et reconnues, l'analyse des comptes et des gestions des collectivités locales présente des spécificités. Les règles de la comptabilité publique, qui s'appliquent aux collectivités, restent en effet traditionnellement et fondamentalement conçues pour permettre le contrôle de la régularité de l'exécution d'un budget. Le contrôle interne est confronté dès lors à ces règles qui apparaissent peu adaptées à une mise en perspective dynamique de la gestion publique. Toutefois, l'entrée en vigueur progressive depuis 1997 des règles de la comptabilité « M14 » constitue un progrès, en alignant les règles comptables sur celles du plan comptable général applicable aux entreprises depuis 1982.

De même, un grand nombre de ratios financiers ont été définis afin de pouvoir apprécier et comparer la situation financière des collectivités. Ce dispositif comptable a permis de moderniser la gestion des collectivités locales et son extension aux départements (« M52 ») et aux régions (« M71 ») doit être poursuivie. Dès 2001, la « M52 » sera expérimentée par 17 départements. Il conviendrait d'accélérer la mise au point définitive et l'expérimentation de la « M71 ».

En matière juridique, les difficultés auxquelles se trouvent confrontées les collectivités territoriales sont particulièrement importantes et probablement supérieures à celles que connaissent les entreprises. En effet, les collectivités locales doivent à la fois maîtriser le droit public, les conséquences du développement du droit européen et faire face à la place croissante du droit privé dans les domaines industriels et commerciaux et dans les montages des opérations complexes (urbanisme, interventions économiques, concessions).

La complexité de l'environnement juridique et financier renforce donc le besoin de concertation et de conseil, afin que l'action locale puisse s'exercer dans les meilleures conditions de sécurité juridique.

Mais, seules les collectivités les plus importantes peuvent constituer des services juridiques et de contrôle interne efficaces. En ce domaine, comme d'ailleurs pour l'exercice des compétences techniques, la coopération intercommunale est la solution la plus appropriée.

## La mise en commun des moyens d'assistance

La demande des collectivités territoriales est forte de pouvoir recourir à des instances de conseil autonomes pour les assister dans l'exercice de leurs missions.

À cet égard, il faut rappeler l'action conduite par les associations d'élus locaux, particulièrement par l'association des maires de France qui apporte son concours aux petites communes ne disposant pas des moyens suffisants pour assumer seules la mise en place d'un contrôle interne.

Par ailleurs, il faut rappeler que la loi du 2 mars 1982 avait prévu que le département pouvait créer avec des communes et des établissements publics intercommunaux, un établissement public dénommé « agence départementale ». Ces agences, chargées d'apporter une assistance d'ordre technique, juridique ou financier, n'ont guère eu de succès jusqu'à présent, en raison de la crainte de voir naître une nouvelle forme de tutelle.

L'une des solutions les plus simples est d'inciter les intercommunalités à jouer ce rôle d'assistance juridique, technique ou financière. Cette solution présente l'avantage de ne pas créer une nouvelle structure ni de générer un risque de tutelle d'une collectivité sur une autre. Elle suppose une adaptation juridique pour permettre à une structure intercommunale, au-delà de l'exercice de compétences transférées par les communes, d'être une instance d'assistance et de conseil y compris sur des compétences conservées par les communes. Actuellement, le droit et la jurisprudence ne permettent pas aux intercommunalités de jouer ce rôle de conseil pour le compte de ses membres. Or, le risque de distorsion de concurrence est limité puisque ces activités ne sont pas dans le champ concurrentiel mais relèvent de la responsabilité des communes. En outre, l'intercommunalité pourra recourir à des conseils externes. Compte tenu des règles en vigueur, une disposition législative est nécessaire pour permettre aux intercommunalités d'être une instance de mise en commun de moyens.

### ***Proposition n° 103***

*Permettre aux intercommunalités d'assurer l'assistance et le conseil juridique de leurs communes membres*

Dans le même esprit, la commission rappelle l'intérêt d'une proposition, déjà formulée par le président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, d'ouvrir la possibilité aux collectivités de disposer, comme l'État, de services d'inspection.

Deux solutions sont à cet égard envisageables. La première consisterait à créer un corps d'inspection spécifique des collectivités territoriales. Cette solution présente certes l'avantage de l'autonomie mais pose la question de son rattachement. Il est en effet difficile de rassembler dans un établissement public l'ensemble des collectivités locales (plus de 50 000 personnes morales), d'assurer leur représentation et de les obliger à participer à la gestion et au financement.

La deuxième solution consiste à donner aux inspections générales la vocation d'être au service des collectivités territoriales. Cette possibilité est d'ores et déjà ouverte aujourd'hui mais elle est faiblement utilisée.

Compte tenu de l'imbrication des interventions de l'État et des collectivités, il conviendrait de l'affirmer avec plus de netteté et de prendre un certain nombre de dispositions qui en facilitent la réalisation, par exemple, ouvrir l'accès des inspections générales aux administrateurs

territoriaux. Cette solution faciliterait la formation d'inspecteurs ayant une meilleure connaissance des collectivités territoriales.

Il conviendrait également de garantir l'indépendance de ces inspections en les soustrayant à l'autorité de leur ministre lorsqu'elles exécutent une mission au service d'une collectivité territoriale. Le rapport serait bien sûr remis à l'exécutif de la collectivité qui commanderait la mission d'inspection et non au ministre.

**Proposition n° 104**

*Donner aux inspections générales la mission de conseil des collectivités territoriales*

**Proposition n° 105**

*Ouvrir plus largement les corps d'inspection générales aux administrateurs territoriaux*

## L'extension des possibilités de conseil externe

Par ailleurs, les collectivités doivent pouvoir bénéficier de façon plus aisée de conseil externe.

À ce titre, le rôle que jouent déjà les services de l'État, leur meilleure mobilisation et leur organisation en pôles de compétences interministériels au niveau local devraient renforcer la mission de conseil qu'exerce le préfet, préalablement au contrôle de légalité. La constitution de pôles interrégionaux spécialisés d'expertise de l'État devrait encore en améliorer la qualité et l'efficacité.

Mais, au-delà, force est de constater que la décentralisation a donné des pouvoirs importants aux collectivités sans toutefois veiller à leur donner des moyens équivalents à ceux de l'État. En particulier, dans le domaine de l'élaboration des textes, le gouvernement peut utilement s'appuyer sur l'expertise du Conseil d'État.

De manière parallèle, les collectivités locales devraient avoir la possibilité de disposer de l'avis des tribunaux administratifs pour leurs actes les plus importants. Bien évidemment, cette possibilité devrait être très strictement encadrée afin d'éviter d'accroître encore l'engorgement du juge administratif. Mais il paraîtrait aberrant, compte tenu de l'importance de certains actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, que les autorités locales soient privées d'une aide et d'une garantie dont seule les administrations centrales de l'État et leurs services déconcentrés continueraient à disposer, alors même que leurs pouvoirs ont été fortement réduits.

**Proposition n° 106**

*Donner la possibilité aux collectivités territoriales de disposer de l'avis du tribunal administratif pour leurs actes les plus importants*

## La simplification des procédures

Enfin, il est indispensable d'obtenir une simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, plus complexe sous l'effet de la normalisation et de l'harmonisation européenne comme de la demande de nos concitoyens de sécurité et de prise en compte de leurs situations particulières. Or, il faut rappeler que ce droit est appliqué par des élus expérimentés disposant de structures puissantes, mais aussi par des élus bénévoles ne disposant que de moyens très limités (un secrétaire de mairie à temps partiel). Si la généralisation de l'intercommunalité est une solution pour faire face à une telle diversité des situations, il n'empêche que l'objectif de simplification du droit répond aux aspirations démocratique et à l'exigence de lisibilité qui doivent caractériser les institutions politiques locales.

Un certain nombre de procédures lourdes et formalistes doivent d'abord être modifiées. C'est notamment le cas en matière de marchés publics, domaine dans lequel des simplifications majeures pourraient être opérées dans le respect de la libre concurrence. Ainsi, les seuils doivent être rehaussés, adaptés à l'euro et aux dispositions communautaires. Le Gouvernement s'est engagé dans cette réforme en proposant une refonte réglementaire du code des marchés publics. Il propose une réduction des catégories de seuils de publicité : absence de formalisme jusqu'à 70 000 Euros, mise en concurrence simplifiée en deçà de 200 000 Euros, appel d'offres au delà.

**Proposition n° 107**

*Rehausser les seuils des marchés publics et simplifier les procédures.*

Au delà de cette réforme en cours, les procédures extrêmement formalistes doivent pouvoir être déléguées aux fonctionnaires territoriaux. Par exemple, l'ouverture des premières enveloppes dans le cadre des procédures d'appel d'offre, dont le seul objectif est de vérifier les capacités financières et techniques des entreprises commissionnaires, peut être confiée aux fonctionnaires territoriaux sous le contrôle de l'exécutif local.

**Proposition n° 108**

*Prévoir la possibilité de délégations plus larges aux fonctionnaires des collectivités territoriales dans le cadre de la procédure préalable à la passation de marchés publics.*

Dans le même esprit, la souplesse de gestion dont bénéficient actuellement les collectivités doit être préservée. Les sociétés d'économie mixte locales permettent notamment de doter les collectivités territoriales

d'un instrument de droit privé particulièrement adapté pour l'aménagement et le développement économique de leur territoire. Il est nécessaire de moderniser leur régime juridique pour préserver leur souplesse d'action tout en garantissant la sécurité juridique des collectivités. En particulier, les opérations des sociétés d'économie mixte pour le compte de leurs collectivités actionnaires, doivent pouvoir être menées librement dans le respect des règles de la concurrence. En outre, les avances en compte courant d'associés, modalité complémentaire et habituelle de financement des sociétés, doivent être autorisées.

**Proposition n° 109**

*Ouvrir aux actionnaires la possibilité d'avances en compte courant d'associés aux sociétés d'économie mixte, tout en assurant aux collectivités les garanties financières nécessaires.*

Par ailleurs, pour faciliter l'accès au droit applicable, le gouvernement a entrepris un programme de codification. Mais il se heurte pour la commune à une difficulté majeure puisqu'elle est concernée par la quasi-totalité des codes en cours d'élaboration. Par ailleurs, en privilégiant l'aspect institutionnel et le fonctionnement, le code général des collectivités territoriales ne couvre qu'une partie limitée des textes applicables à ces collectivités, et ne comprend pas les aspects relatifs aux compétences.

Dès lors, il conviendrait de compléter la codification en rendant accessible par Internet l'ensemble des codes et dispositions applicables aux collectivités territoriales, (en organisant des liens entre ces textes), pour permettre aux responsables locaux de disposer de manière exhaustive du droit applicable.

**Proposition n° 110**

*Constituer une base de données juridiques qui permettent aux responsables locaux de connaître l'ensemble du droit applicable*

---

## Rénover le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, qui impose la transmission au préfet des actes des collectivités territoriales en vue d'une éventuelle saisine du juge administratif, relève du dialogue institutionnel entre l'État et les collectivités locales et génère un contentieux limité.

En effet, ce contrôle assumé par le préfet, « délégué du gouvernement » (art. 72 de la Constitution), est organisé par des lois qui énumèrent limitativement les actes soumis à l'obligation de transmission. Il s'exerce a posteriori. Il maintient ainsi, conformément au principe même de la décentralisation, la responsabilité des élus en ne comportant ni transfert de responsabilité ni certification de légalité qui aboutirait au

rétablissement d'une forme de tutelle du préfet sur les collectivités territoriales. Le contrôle de légalité est marqué par le dialogue qu'il permet entre l'exécutif local et le préfet préalablement à tout recours contentieux. L'importance de ce dialogue est encore accrue par le fait que les observations faites dans ce cadre par le préfet prolonge le délai de recours contentieux du préfet. Les possibilités de dialogue préalable sont ainsi augmentées.

Les statistiques en donnent toute la mesure. Pour la dernière année où elles sont disponibles (1998) on constate que sur 6 800 000 actes transmis, environ 3 % (177 000) avaient donné lieu à lettre d'observation – spécialement dans les domaines de l'urbanisme, de la gestion du personnel, des marchés et des contrats. 1 % seulement des actes ayant fait l'objet d'une lettre d'observation avaient été portés devant le juge administratif, soit 0,026 % des actes transmis.

Encore faut-il préciser, que sur les 1 660 recours déposés, près du tiers, soit 506, ont donné lieu à un désistement, laissant présumer que la décision « attaquée » a connu postérieurement une modification qui a rendu le recours « sans objet ».

Le contrôle de légalité suscite des réactions contrastées : globalement bien accepté, il est très critiqué en matière de fonction publique territoriale, et son trop grand formalisme est dénoncé. Deux bornes paraissent devoir limiter le champ des réformes en matière de contrôle de légalité : sa suppression suppose une modification de l'article 72 de la Constitution d'autant plus difficile que le Conseil Constitutionnel n'a cessé de rappeler l'importance de ce principe dans l'équilibre institutionnel de la décentralisation. En sens inverse, toute tentative de certification de légalité aboutirait à un rétablissement d'une forme de tutelle du préfet sur les collectivités territoriales.

Au-delà de sa base constitutionnelle, le contrôle de légalité trouve son fondement dans la nécessité de garantir l'égalité et d'assurer une cohérence sur l'ensemble du territoire de la République. Des affaires récentes touchant aux libertés publiques (arrêtés anti-mendicité, couvre feu pour les jeunes la nuit...) ont démontré tout l'intérêt du contrôle de légalité pour assurer le respect de ces principes.

Les critiques concernant le contrôle de légalité marquent en effet la recherche d'une meilleure sécurité juridique des actes territoriaux plutôt qu'une remise en cause du contrôle du préfet et de ses services.

Les voies de réforme proposées sont donc limitées pour préserver la libre administration tout en donnant aux collectivités la possibilité de s'appuyer sur une capacité d'expertise juridique renouvelée de l'État. Ce sont pour l'essentiel des réformes internes qu'il appartient à l'État de mettre en œuvre. Elles visent tout autant à rénover le contrôle de légalité qu'à renforcer son rôle dans le conseil aux collectivités et ainsi améliorer l'environnement juridique des décisions locales.

## Un contrôle centré sur les actes essentiels des collectivités territoriales

Près de 7 millions d'actes locaux sont transmis chaque année aux préfeture et sous-préfeture. Ce chiffre représente plus du double de celui de 1982.

Il est dans ces conditions illusoire de croire que le préfet est en mesure de veiller à la légalité de la totalité de ces actes. Il est préférable que le contrôle de légalité se concentre sur quelques priorités bien déterminées.

En ce sens, la liste des actes obligatoirement transmis devrait être revue, afin d'en extraire les actes d'importance limitée, et ceux pour lesquels il est évident que leur illégalité susciterait des saisines directes de la Justice. C'est ainsi que les avancements d'échelon ou encore les certificats d'urbanisme, dont la portée juridique est limitée, doivent être transmis pour être exécutoires, ce qui encombre inutilement les services de la préfeture.

### **Proposition n° 111**

*Réduire les catégories d'actes obligatoirement transmis au préfet*

## Des capacités d'expertise de l'État renforcées

En sens inverse, il importe que le contrôle de légalité s'exerce pleinement sur les actes les plus sensibles, qui sont aussi ceux sur lesquels le besoin de conseil des collectivités est le plus fort. Tel est par exemple l'objectif de la circulaire du 23 février 2000 du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances aux préfets qui vise à prescrire un contrôle accru des marchés et à définir une stratégie locale du contrôle de légalité, afin que les collectivités bénéficient des conseils du préfet, mais aussi de l'ensemble des services déconcentrés de l'État. Cette mise en commun des compétences aujourd'hui dispersées dans les services déconcentrés doit être généralisée dans le cadre du projet territorial départemental.

Face à la complexité croissante du droit et des montages juridiques proposés par les opérateurs travaillant avec les collectivités locales, il serait extrêmement utile pour le préfet de recourir à des experts dans les matières les plus complexes (délégations, marchés). La constitution de ce pôle au niveau interrégional de l'État serait le résultat de la déconcentration de moyens humains et financiers des administrations centrales. En outre, un conseil et un contrôle plus efficaces supposent des moyens accrus au niveau des services déconcentrés. Aujourd'hui, les personnels affectés au contrôle de légalité sont en nombre trop restreint et insuffisamment formés. Un renforcement des moyens du contrôle de légalité permettrait d'accroître la capacité d'expertise juridique que l'État pourrait mettre à disposition des collectivités.

**Proposition n° 112**

*Renforcer les pôles de compétences interministériels de conseil juridique et de contrôle de légalité sous l'autorité du préfet*

Les possibilités de saisine, par le préfet à la demande de l'exécutif local, des chambres régionales des comptes en matière de marchés publics et de délégation de service public, devraient être assouplies voire élargies. La chambre procède à une analyse de la convention et, dans le délai d'un mois, émet un avis rendu public sur les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public.

Cette procédure pourrait se situer plus en amont. Sans que cela soit assimilé stricto sensu à un conseil, un avis préalable sur un projet de convention, pourrait être transmis à l'initiative de l'exécutif élu au préfet, (lequel pourrait à son tour saisir la chambre régionale des comptes pour consultation), et permettrait d'éviter des erreurs dont la correction s'avèrera ensuite techniquement difficile, financièrement coûteuse et politiquement délicate. Ainsi le responsable disposerait-il d'un avis préalable du préfet, voire de la chambre régionale des comptes, avant de soumettre à son assemblée délibérante la convention, et d'engager, par sa signature, la collectivité, parfois pour de nombreuses années.

Ne remettant pas en cause le principe selon lequel les actes des collectivités locales sont immédiatement exécutoires, cette saisine resterait à l'initiative de l'élu et ensuite du préfet, et ne porterait que sur des marchés et des délégations de service public. Une telle réforme apporterait une aide aux collectivités face à des sociétés délégataires de service public fortement organisées.

Cet avis devrait donc pouvoir intervenir avant la conclusion de l'acte, et la saisine de la chambre supposerait logiquement que la procédure ne soit pas conclue dans l'attente de son avis.

**Proposition n° 113**

*Faciliter la saisine pour avis, sur demande des collectivités, par le préfet des chambres régionales des comptes*

---

## Concilier la responsabilité des élus et les missions de contrôle

Le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets résulte de la suppression de la tutelle budgétaire et financière exercée avant 1982 par le préfet. Ce contrôle, original et novateur dans ses modalités, comme dans ses effets, est assuré conjointement et successivement par le préfet et par les chambres régionales des comptes.

Ainsi que l'avait relevé le Sénat, lors de ses travaux sur la proposition de loi de M. OUDIN sur les chambres régionales des comptes, le contrôle budgétaire est précisément défini et relativement bien accepté par les collectivités.

Le contrôle financier s'exerce dans le cadre des principes généraux du droit (respect des droits de la défense, qualité de l'instruction, proportionnalité des critiques, droit d'exercer un recours à l'encontre de tout acte administratif faisant grief). Mais, il doit également permettre un dialogue entre les chambres régionales des comptes et les élus locaux pour améliorer le fonctionnement et la gestion des collectivités, dans le respect de l'autonomie politique de ces dernières.

Face aux questions soulevées par l'exercice du contrôle des chambres régionales des comptes, la commission a centré sa réflexion autour de quatre thèmes.

## Une définition législative de l'examen de gestion

Conformément aux souhaits de beaucoup d'élus locaux, il est nécessaire de définir de manière législative cet examen de gestion pour sortir d'une définition purement jurisprudentielle et obtenir une harmonisation entre les positions des différentes chambres.

En conséquence, la commission demande une définition législative de l'examen de gestion dont le champ devrait être logiquement comparable au contrôle exercé par la Cour des Comptes sur l'État.

### ***Proposition n° 114***

*Harmoniser le champ de l'examen de gestion des chambres régionales des comptes en l'alignant sur le contrôle effectué par la Cour des Comptes sur l'État*

## Une procédure contradictoire renforcée

Lors de la mise en œuvre de la décentralisation en 1982, le législateur a souhaité donner aux collectivités territoriales et à leurs habitants, le moyen d'avoir une appréciation sur leur gestion. Tel est l'objectif des lettres d'observation des chambres régionales des comptes. Par leur caractère de juridiction collégiale comme la Cour des Comptes, les chambres régionales des comptes garantissent dans leur procédure les droits de la défense aux élus même si les lettres d'observation n'ont pas de caractère juridictionnel. Il s'agit d'un contrôle non juridictionnel, et donc administratif, de la gestion des collectivités territoriales. Toutefois, compte tenu de la publicité qu'en font généralement les médias, les élus estiment que les lettres d'observation peuvent leur causer un tort politique sans qu'ils soient à même de répondre.

L'harmonisation des procédures entre les différentes chambres ainsi que la référence aux objectifs lors de l'appréciation sur l'efficacité de gestion doivent permettre d'améliorer encore la procédure contradictoire préalable à la lettre d'observation. Il convient toutefois d'aller plus loin dans la réforme.

Deux options sont possibles, la procédure d'appel ou le droit de réponse.

La possibilité d'appel est reprise dans la proposition de loi sénatoriale, déposée par M. OUDIN et adoptée en première lecture par le Sénat. Les observations définitives des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités territoriales deviennent dans ce cas des actes susceptibles de faire l'objet de recours devant le juge de l'excès de pouvoir.

L'autre option est de garder aux lettres d'observation la même nature juridique qu'aujourd'hui, celle qu'ont tous rapports administratif ou d'inspection. En disposer autrement conduirait à ce que les observations définitives des chambres régionales des comptes aient le caractère de décisions s'imposant à la collectivité. Le risque serait alors de pouvoir obtenir une condamnation de la collectivité pour leur inobservation, ce qui paraît incompatible avec le principe de libre administration des collectivités locales.

Il est donc préférable d'ouvrir, comme l'a fait l'Assemblée Nationale, lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif au statut des conseillers de chambre régionale des comptes, un droit de réponse aux observations définitives de la chambre régionale des comptes qui serait joint à la lettre elle-même. Les destinataires de ce document auraient ainsi le point de vue des deux parties. Inspirée de la procédure suivie pour le Rapport public annuel de la Cour des comptes, cette disposition apporte une réponse nuancée mais satisfaisante à la délicate question de l'appel.

#### ***Proposition n° 115***

*Donner un droit de réponse des élus aux observations définitives de la chambre régionale des comptes qui serait rendu public en même temps que les observations*

### L'information des citoyens en période préélectorale

La proposition de loi sénatoriale précitée prévoit d'instituer un délai de 6 mois précédant toute élection générale pendant lequel les chambres devraient s'abstenir d'émettre des lettres d'observation.

Cette proposition très novatrice est une réponse au problème posé par la difficile conciliation de deux principes, à savoir :

– le droit à l'information du citoyen-contribuable sur les gestions publiques, notamment à l'approche des consultations électorales et

conformément à l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;

– le nécessaire devoir de réserve et de neutralité que les institutions publiques, et a fortiori les juridictions dans leurs missions administratives, doivent observer pendant les campagnes électorales, voire à l'approche de celles-ci.

Jusqu'à présent aucune disposition législative ne fixe un délai quelconque, préalable à l'élection, pendant lequel tout contrôle administratif est prohibé. Certes, les préfets sont invités à ne plus paraître publiquement dans le mois qui précède le scrutin alors que les élus ne peuvent, dans les six mois qui précèdent l'élection, publier de textes, sous le timbre de leur collectivité, faisant un bilan de leur action. Lors des élections municipales de 1995, les présidents de chambre régionale des comptes avaient, d'un commun accord, décidé d'observer un délai de « silence », en n'envoyant plus de lettres d'observation définitives dans les 3 mois précédant le scrutin. Cette réserve ne valait bien sûr que pour l'envoi de lettres portant sur des collectivités dont les élus étaient soumis à renouvellement total ou partiel. Il faut notamment traduire dans la loi une telle pratique.

La durée (3 ou 6 mois), pendant laquelle les chambres s'abstiennent d'adresser des lettres d'observation, doit être fixée par le législateur en conciliant le besoin d'information de l'électeur et le droit de réponse de l'élu.

#### ***Proposition n° 116***

*Limiter par voie législative l'envoi et la publication de lettres d'observation pendant la période précédant la campagne électorale*

### L'harmonisation des contrôles

Il convient de veiller par un dialogue plus fructueux et une information plus complète à ce que le contrôle de légalité et l'examen de gestion soient complémentaires et coordonnés. En particulier, avant tout examen de gestion, la chambre régionale des comptes pourrait s'enquérir de la stratégie suivie par le préfet en matière de contrôle de légalité et de son application à la collectivité contrôlée. De même, la chambre pourrait communiquer au préfet ses observations provisoires et obtenir le cas échéant ses remarques sur des procédures mentionnées par la chambre et soumises au contrôle de légalité.

#### ***Proposition n° 117***

*Harmoniser le contrôle de légalité et l'examen de gestion*



# Des moyens nécessaires à une bonne gestion publique

---

## Réformer la fonction publique territoriale

---

Il n'est pas dans les objectifs de la commission de redéfinir la fonction publique territoriale, ni d'étudier en détail les problèmes auxquels elle est confrontée. Mais la commission ne peut se désintéresser de ceux qui font vivre la décentralisation.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics emploient environ 1,4 millions d'agents dont près de 30 % de non titulaires. Ils assurent le fonctionnement des services publics locaux et de ces personnels dépend l'avenir des collectivités territoriales. Celles-ci ont besoin de recruter des personnels de qualité au sein de 57 cadres d'emplois correspondant à 270 métiers territoriaux. Les exigences croissantes du public, la technicité de plus en plus grande des métiers territoriaux, rendent déterminants le choix des hommes et des femmes. De plus, les collectivités vont être confrontées à des départs massifs à la retraite : 46 % de l'ensemble de la fonction publique territoriale en 2015 et même 90 % des administrateurs en 2020.

Le recrutement de nouveaux personnels, notamment de cadres, va être un défi majeur, d'autant plus redoutable que la concurrence du secteur privé est aujourd'hui plus marquée qu'hier. La reprise de la croissance, l'attrait de la « nouvelle économie » sur les jeunes diplômés, amenuisent le vivier du recrutement. Il s'agit donc, dès maintenant, de répondre aux besoins croissants de recrutement et de formation des collectivités territoriales. Le passage à la seconde étape de la décentralisation et sa réussite supposent la mise en œuvre de réformes urgentes centrées sur la prise en compte des spécificités de la fonction publique territoriale, l'amélioration des conditions de recrutement et de la formation des personnels.

## La prise en compte des spécificités

La fonction publique territoriale est fondée sur le principe de l'unité : les personnels sont recrutés dans des cadres d'emplois nationaux et soumis à des règles identiques. Même si le Centre national de la fonction publique territoriale dénombre 60 000 employeurs (communes, établissements publics de coopération, départements, régions) dotés d'une pleine liberté de recrutement de leurs personnels, toute titularisation décidée par un de ces employeurs fait entrer l'agent dans un des 57 cadres d'emploi d'une fonction publique territoriale unique. Des règles communes à tous les agents territoriaux, quels que soient leurs employeurs, sont arrêtées par l'État. La fonction publique territoriale est régie également par le principe de parité avec les deux autres fonctions publiques. Un traitement équivalent est réservé aux agents de l'État et aux agents territoriaux occupant des emplois eux-mêmes équivalents. La parité est d'autant mieux respectée, en théorie, que c'est l'État qui décide des évolutions statutaires et qui les négocie au préalable avec les organisations syndicales. Or, les collectivités territoriales sont absentes de ce dialogue.

Le sort du million de fonctionnaires territoriaux et des 400 000 contractuels est décidé sans que leurs employeurs, qui en assument la charge financière, soient consultés <sup>(1)</sup>.

Sans remettre en cause le principe de parité, la commission souhaite que les spécificités de la fonction publique territoriale soient prises en considération par l'implication des collectivités territoriales dans les négociations préalables aux modifications statutaires.

L'État dialogue et décide seul pour l'ensemble des fonctions publiques, en ayant comme repère la fonction publique de l'État dont les structures diffèrent de la fonction publique territoriale. Ainsi, 6 % seulement des effectifs territoriaux relèvent de la catégorie A contre 30 % pour la fonction publique de l'État ; la catégorie C avec 75 % des effectifs occupe dans le monde territorial une part prépondérante. Autre exemple d'une spécificité de la fonction publique territoriale, la filière technique regroupe 46 % des effectifs territoriaux contre 26 % pour la filière administrative, alors que la place de cette dernière est plus grande dans la fonction publique de l'État.

La commission estime que la seule façon d'assurer une prise en compte de ces spécificités est de consulter les représentants des collectivités territoriales au sein du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans la phase de négociation avec les organisations syndicales. D'ailleurs, il est normal que les employeurs, responsables de leurs finances devant les électeurs, soient consultés. La loi devrait en conséquence prévoir une consultation des employeurs territoriaux au cours de la négociation entre l'État et les organisations syndicales de la fonction publique.

(1) Le CNFPT évalue les fonctionnaires territoriaux à 950 000 hors Paris et DOM.

**Proposition n° 118**

*Consultation des employeurs territoriaux par l'État au cours de la phase de négociation salariale avec les organisations syndicales de la fonction publique*

## L'amélioration des conditions de recrutement des agents territoriaux

Le concours reste la base du recrutement. Vieux principe républicain, garant de l'égalité des conditions d'accès et de l'objectivité des choix, c'est-à-dire fondement incontournable de la neutralité du service, il a fait l'objet de critiques portant généralement sur la lourdeur des procédures. Des réformes sont intervenues pour autoriser notamment le recrutement sans concours des fonctionnaires de catégorie C. Il ne s'agit pas d'aller plus loin en matière de recrutement sans concours. La neutralité du service impose la préservation du système du concours. Mais il s'agit d'assouplir, lorsque cela est possible, les procédures dans le respect des règles d'impartialité du concours, et d'adapter le contenu des épreuves aux nouveaux besoins.

Ainsi, il s'agit tout d'abord d'organiser, dans la mesure du possible, des concours sur titres et non sur épreuves écrites. Organiser un concours est lourd et coûteux. Or, pour l'accès à certaines fonctions techniques ou sociales, l'obtention d'un diplôme d'État permet déjà de reconnaître les qualifications requises. Mettre en place des épreuves équivalentes à celles déjà passées par les candidats titulaires du diplôme d'État est redondant et inutile. Un concours, sur titre, à l'instar de ceux de l'enseignement supérieur, (sur la base d'une sélection préalable sur dossier puis sur une, ou des épreuves orales), pourrait être utilement organisé dans ces hypothèses.

**Proposition n° 119**

*Mettre en place des concours sur titre dans les filières techniques, sociales ou culturelles lorsque la possession d'un diplôme d'État permet déjà la reconnaissance des qualifications*

De même, la prise en compte des expériences professionnelles doit être favorisée. C'est ainsi qu'à côté des concours internes et externes de catégorie A, doivent être organisés des troisièmes concours ouverts aux candidats justifiant d'une expérience confirmée dans des emplois équivalents de contractuel de droit public ou de droit privé.

Un tel dispositif aurait à la fois l'avantage de diversifier les recrutements et d'offrir des perspectives de résorption des emplois de contractuels de droit public.

**Proposition n° 120**

*Organiser l'accès aux emplois de catégorie A par des troisièmes concours ouverts aux agents contractuels de droit public ou de droit privé justifiant d'une expérience confirmée, avec un reclassement correspondant*

Un véritable toilettage des épreuves et des programmes doit être également conduit à partir d'une réflexion sur des profils professionnels, pour se substituer au décalque pur et simple actuel des concours de la fonction publique de l'État, non exempts d'ailleurs de tout reproche. Il est nécessaire d'adapter en permanence les concours aux besoins des collectivités, qu'il s'agisse de la maîtrise des nouvelles technologies, de la prise en compte d'une compétence environnementale, internationale ou de la prise en compte de spécialités particulièrement recherchées (informatique, finances, personnel...).

**Proposition n° 121**

*Modernisation continue du contenu des épreuves pour adapter les concours aux besoins diversifiés des collectivités*

L'organisation des concours relève soit du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), soit des 96 centres départementaux de gestion, soit directement de collectivités territoriales comptant plus de 350 fonctionnaires territoriaux. La multiplicité des intervenants, l'absence d'information unique sur la date des concours, le défaut de programmation globale, rendent complexe pour les candidats potentiels et les employeurs l'organisation de ces concours.

Dans la perspective d'encourager les jeunes diplômés à passer les concours de la fonction publique territoriale, il est nécessaire de leur donner une information claire sur des concours régulièrement organisés, à des dates programmées. Les employeurs seraient ainsi mieux à même de planifier leurs recrutements. Une collaboration entre les différents intervenants s'impose. De la même façon, une concertation entre les différents employeurs territoriaux devrait permettre une anticipation de l'évolution des besoins de recrutement. Une meilleure programmation des besoins et donc des postes mis aux concours doit accompagner une coordination de ces concours.

Pour atteindre cet objectif, il est envisageable de créer, comme le suggérait le rapport SCHWARTZ, un groupement d'intérêt public regroupant le CNFPT, les différents centres départementaux de gestion ainsi que les principaux employeurs, hors centres de gestion, et dont la compétence engloberait tant la programmation des besoins que la coordination des concours.

À défaut d'une coordination nationale globale, ce regroupement pourrait s'opérer au niveau régional, par une association des centres départementaux de gestion concernés, des employeurs hors centres de gestion et du CNFPT. Il s'agirait de véritables conférences régionales de l'emploi territorial, dotées d'un pouvoir décisionnel en matière d'organisation des concours, programmation et publication. La commission opte, en l'état actuel des choses, pour de telles conférences régionales de l'emploi territorial présidées par un élu, au sein desquelles chaque gestionnaire des agents locaux serait présent.

**Proposition n° 122**

*Création des conférences régionales de l'emploi territorial regroupant tous les gestionnaires locaux, dotées d'un pouvoir décisionnel et présidées par un élu*

Une telle structuration régionale permettrait de décentraliser la gestion des emplois de catégorie A, hors emplois d'administrateurs, d'ingénieurs et de conservateurs, dont la gestion doit faire l'objet d'une régulation nationale. Des commissions administratives paritaires nationales devront être constituées auprès du CNFPT afin de mettre en œuvre une telle régulation de ces emplois à vocation nationale.

**Proposition n° 123**

*Décentralisation de la gestion des emplois de catégorie A au profit des conférences régionales de l'emploi territorial*

**Proposition n° 124**

*Régulation nationale des emplois d'administrateurs, d'ingénieurs et de conservateurs via des commissions administratives paritaires nationales placées auprès du CNFPT*

Par ailleurs, des freins au recrutement existent alors même qu'ils sont désormais injustifiés. Ainsi, les collectivités et établissements territoriaux ne peuvent créer des emplois statutaires s'ils n'atteignent pas des seuils démographiques réglementairement fixés. Mais ils peuvent pourvoir ces emplois en faisant appel à des agents des cadres d'emplois territoriaux concernés.

Par exemple, une commune de 40 000 habitants ne peut créer un emploi d'administrateur territorial pour l'exercice des fonctions de secrétaire général, mais elle peut faire appel à un administrateur territorial titulaire pour exercer les fonctions de secrétaire général. La commission estime inopportun le maintien de ces seuils démographiques. Si une collectivité dégage les moyens financiers nécessaires pour pourvoir un emploi statutaire, elle doit pouvoir en assumer les conséquences et créer ledit emploi. La commission propose donc la suppression de ces seuils démographiques devenus un frein inopportun à la couverture des besoins des collectivités territoriales.

**Proposition n° 125**

*Suppression des seuils démographiques pour le recrutement des personnels de la fonction publique territoriale*

Parmi les freins au recrutement d'agents titulaires doit être pris en compte la durée de la formation initiale. Des collectivités recrutent des agents titulaires qui sont appelés à partir immédiatement en formation, et ne sont donc pas disponibles. Il convient de réduire dans la mesure du possible ces périodes d'indisponibilité, en validant les formations antérieures

préparant à la vie professionnelle et sanctionnées par un titre ou diplôme reconnu par l'État, ainsi que les acquis professionnels. Cette reconnaissance des formations pré-professionnelles ou des carrières antérieures permettrait de réduire la période de formation initiale des nouveaux agents.

***Proposition n° 126***

*Réduction des périodes de formation initiale par la prise en compte des formations sanctionnées par un titre ou diplôme reconnu par l'État et préparant à la vie professionnelle ainsi que des acquis professionnels*

De même, des collectivités recrutent des agents, qui partent en formation, puis décident de rejoindre une autre collectivité par voie de mutation.

La collectivité qui a suivi les règles, en créant un poste mis au concours, en recrutant un agent sur liste d'aptitude puis en contribuant à sa formation est ainsi pénalisée par rapport à la collectivité qui se contente de recruter un agent par voie de mutation. La commission estime donc opportun de créer une obligation de service de trois ans dans la collectivité après la formation initiale ou d'imposer au nouvel employeur le versement d'une indemnité en cas de mutation dans ce délai.

***Proposition n° 127***

*Obligation de service de trois ans dans la collectivité après la formation initiale ou versement par le nouvel employeur d'une indemnité en cas de mutation intervenue dans ce délai.*

La commission considère également indispensable d'organiser une transparence des nominations, au moins dans les emplois de catégorie A, ainsi que des rémunérations. Une publication nationale est désormais devenue inévitable afin de donner une sécurité juridique aux nominations et de permettre une gestion prévisionnelle des besoins. Aujourd'hui, en l'absence de publication de ces nominations, il est impossible de connaître les effectifs réels des cadres d'emplois et d'opérer une gestion prévisionnelle desdits cadres d'emplois.

***Proposition n° 128***

*Publication nationale des recrutements dans les emplois de catégorie A et si possible de catégorie B*

De même, une publication locale des régimes indemnitaires est souhaitable afin qu'une effective transparence soit obtenue.

***Proposition n° 129***

*Publication locale des régimes indemnitaires*

Les recrutements pourraient être opérés via des détachements, au sein d'une même collectivité, d'agents d'une filière dans une autre filière.

Un agent de la filière médico-sociale pourrait un jour souhaiter occuper un emploi de la filière administrative, de même qu'un agent de la filière culturelle. La mobilité interne, au sein d'une même collectivité, doit permettre de satisfaire les besoins tout en répondant aux aspirations des agents.

**Proposition n° 130**

*Permettre le détachement, au sein d'une même collectivité, d'une filière dans une autre*

Enfin, la commission a longuement débattu du cas des contractuels. Tout en insistant sur la nécessité de consacrer la voie normale des recrutements par concours, la commission a constaté qu'il était nécessaire de faire appel à des contractuels pour répondre à des besoins spécifiques, notamment en raison de la technicité des postes à pourvoir : économistes, spécialistes en communication, ingénieurs compétents dans les métiers de l'environnement sont ainsi souvent recrutés hors concours.

La commission, face à cette contradiction, a insisté une fois encore sur la nécessité de permettre à ces contractuels, lorsqu'ils le souhaiteraient, d'accéder à la fonction publique territoriale. L'ouverture de troisième concours, ouverts notamment aux contractuels de droit public ayant acquis une expérience de la vie publique, répondrait à cet objectif.

## L'exigence de formation

Les collectivités devront recruter des personnels de plus en plus qualifiés, mais aussi former les personnels aux nouveaux métiers et exigences d'un service public de proximité.

Globalement, les collectivités ont fortement investi dans la formation des hommes. L'effort va au-delà de la cotisation obligatoire de 1 % de la masse salariale versée au CNFPT. Elles consacrent 1,8 % de la masse salariale à leurs politiques de formation (les départements consacrent même 3,1 % et les régions 5 % de leur masse salariale). Il est cependant nécessaire de prendre en considération les charges assumées par le CNFPT. En effet, l'établissement public national doit également financer des missions légales autres que de formation : organisation des concours, tâches de gestion de personnels notamment. Le CNFPT ne peut consacrer le 1 % de la masse salariale qui lui est versé aux seules actions de formation.

À cet égard, il semble nécessaire de clarifier plus encore les différentes charges du CNFPT et d'évaluer précisément la finalité de ses formations. Une plus grande complémentarité entre les actions de formation du CNFPT et celles des collectivités territoriale doit être recherchée. Le CNFPT pourrait se consacrer aux formations de base, généralistes ou techniques, permettant de donner les acquis fondamentaux aux personnels. Les collectivités pourraient, comme elles le font déjà, financer des formations plus spécialisées, correspondant à des besoins particuliers.

**Proposition n° 131**

*Clarification par le CNFPT de ses missions afin qu'il se consacre aux formations de base en laissant aux collectivités territoriales le soin de se consacrer aux formations les plus spécialisées*

Le CNFPT pourrait également pouvoir prendre en charge la formation initiale de toutes les catégories A avant leur entrée en fonction. Nous avons déjà signalé que les collectivités pouvaient être pénalisées en recrutant un cadre territorial appelé immédiatement à partir en formation initiale. La mutualisation de cette formation initiale, via le CNFPT, aurait un coût significativement élevé. Une telle prise en charge de cette formation impose une mutualisation de son coût et donc une hausse de la contribution des collectivités territoriales au CNFPT. Dans cette hypothèse de mutualisation de la formation, l'obligation de service de 3 ans ne serait plus indispensable.

**Proposition n° 132**

*Prévoir une prise en charge par le CNFPT de la formation initiale de tous les cadres A avant affectation dans la collectivité ou l'établissement employeur, dans la mesure où une hausse des contributions des collectivités pourrait être envisagée*

Enfin, nombre d'acteurs souhaitent une pleine clarification des interventions du CNFPT par une distinction des missions de formation et de ses tâches de gestion. La commission estime elle aussi que le CNFPT devrait clairement identifier ses coûts par une séparation de ses activités de gestion et de formation.

**Proposition n° 133**

*Séparation comptable des tâches de gestion et de formation du CNFPT*

Ainsi, il s'agit d'ores et déjà de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux collectivités locales et à leurs établissements publics de faire face au défi du recrutement et de la formation des hommes. Les services publics territoriaux répondront aux attentes des usagers uniquement s'ils ont les femmes et les hommes compétents et motivés en nombre suffisant. Face aux départs massifs à la retraite dans la décennie à venir, aux techniques de plus en plus pointues qu'il conviendra de maîtriser, aux exigences croissantes du public, les pouvoirs publics doivent immédiatement permettre aux collectivités territoriales de recruter et de former les fonctionnaires territoriaux dont le pays a besoin.

Enfin, il apparaît nécessaire de poursuivre le rapprochement des formations des fonctionnaires d'État et des fonctionnaires territoriaux. Ces formations communes sont un préalable à une meilleure mobilité entre fonctions publiques et permettent en outre de générer des économies de fonctionnement.

**Proposition n° 134**

*Poursuivre le développement des formations communes entre fonctionnaires de l'État et fonctionnaires territoriaux*

---

## Refondre les finances locales

La situation financière des collectivités territoriales n'a cessé de s'améliorer au cours de la dernière décennie. À cet égard, l'année 1996 a marqué un tournant puisque, pour la première fois, les collectivités locales ont enregistré une capacité de financement. Depuis lors, les administrations publiques locales ont chaque année apporté une contribution significative au respect des critères de Maastricht, leur capacité de financement s'établissant chaque année autour de +0,3 % du PIB.

Cet assainissement de la situation financière des collectivités locales est le fruit d'une gestion avisée de leurs dépenses : profitant de la décreue des taux d'intérêt, les collectivités territoriales ont entrepris de renégocier leur dette et ont ainsi très fortement diminué leur endettement ainsi que leurs charges financières. Elles ont également pratiqué une politique volontariste de resserrement de leurs dépenses de gestion, hors frais de personnel, qui ont, quant à eux, crû fortement en raison non seulement des effets du protocole salarial de février 1998, mais également de la croissance de leurs effectifs.

Parallèlement, les collectivités locales ont choisi de ralentir la progression de leurs recettes fiscales en pratiquant une politique modérée d'augmentation de leurs taux de fiscalité locale.

Grâce à ces efforts de modération, les collectivités territoriales ont dégagé une épargne de gestion suffisamment forte pour leur permettre de reprendre une politique d'investissement plus soutenue. L'investissement local contribue ainsi très largement au développement local puisqu'il représente plus de 75 % de l'investissement public civil.

Pour autant, il n'est pas possible de juger la situation comme satisfaisante à plusieurs titres.

*En premier lieu*, si les dépenses des collectivités locales ont évolué modérément au cours des dernières années, la couverture de nouveaux besoins ainsi que le financement de dépenses inéluctables (prochain accord salarial dans la fonction publique, réduction du temps de travail, mise aux normes des équipements) risque de peser lourdement sur les budgets de chaque collectivité territoriale. Dans le même temps, comme pour l'État, les marges rendues disponibles par la décroissance des taux d'intérêt sont désormais largement épuisées.

*En second lieu*, le mode de financement des collectivités territoriales n'est plus adapté au rôle qu'elles doivent jouer :

a) Les impôts locaux sont critiqués pour deux raisons. D'une part les bases, et tout spécialement les bases de la taxe d'habitation, sont considérées comme archaïques et source d'injustice. D'autre part et surtout, le mode de calcul, de recouvrement et d'affectation des impôts locaux rend peu lisible le dispositif pour le contribuable. L'impôt dû est en effet calculé comme le produit d'une assiette propre à chaque contribuable par une somme de taux, votés par chaque niveau de collectivités territoriales. Cet empilement des taux complique singulièrement la lecture des avis d'imposition et rend plus délicat le contrôle démocratique de l'élu par le contribuable.

b) La multiplication des dispositifs nationaux d'exonérations et de dégrèvements, censés résoudre les problèmes liés aux défauts de cette fiscalité locale, et les récentes réformes de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la vignette automobile ont fait de l'État le premier contribuable local, distendant encore davantage le lien entre contribuable et élu local.

c) Enfin, les disparités territoriales de ressources et de charges persistent en dépit des dispositifs de péréquation mis en œuvre depuis quelques années.

Face à ce constat, de simples ajustements à la marge des dispositifs actuels seraient clairement insuffisants. La commission a pris le parti de proposer des réformes de fond qui permettent aux collectivités territoriales de répondre, avec la meilleure efficacité, à l'évolution de leurs missions et aux attentes des citoyens. Quelles orientations retenir ?

## Moderniser la fiscalité locale

### *a) Moderniser pour conforter l'autonomie fiscale des collectivités territoriales*

Les quatre « vieilles » taxes ont régulièrement fait l'objet de critiques.

On reprochait à la taxe professionnelle le dynamisme de ses bases, ses effets négatifs sur l'emploi, la mauvaise répartition nationale de la richesse tirée des entreprises et les fortes disparités de taux existant entre collectivités. En supprimant progressivement la part « salaires » de la taxe professionnelle et en privilégiant le regroupement des communes dans des structures intercommunales à taxe professionnelle unique, le Gouvernement a cherché à remédier à ces critiques. La réforme s'est toutefois faite au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités locales, celles-ci voyant leur part « salaires » compensée sur la base d'une assiette et d'un taux gelés.

La taxe d'habitation était, et est encore, tout aussi critiquée : assise sur une valeur locative du logement occupé estimée par l'administration en 1970, elle appréhende mal les capacités contributives des contribuables puisqu'elle s'applique sans tenir compte de leur niveau de revenu. Elle a été rendue illisible et complexe par un ensemble de dispositifs d'exonérations et par cinq niveaux de dégrèvements pour les contribuables

modestes, qui, s'ils ont permis d'alléger le poids de la fiscalité locale supportée par certains, n'ont pas atteint les objectifs de justice sociale recherchés initialement.

Au cours de ces dernières années, l'État s'est substitué de plus en plus fréquemment au contribuable local. C'est ainsi que les sommes prises en charge par l'État au titre de la fiscalité locale, au travers des compensations d'exonérations, des dégrèvements ou de la prise en charge des allègements de fiscalité n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, atteignant 110 Md F en 1999.

Si la modernisation des impôts locaux reste une priorité, la commission estime que celle-ci ne devra plus se faire au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

En effet, la faculté de lever l'impôt et de répondre de l'utilisation de cet impôt devant le citoyen est un des principes républicains fondamentaux, celui de la responsabilité des élus devant le citoyen contribuable. C'est la condition essentielle de l'existence d'une véritable démocratie locale.

Ainsi, l'autonomie fiscale, que l'on peut caractériser comme la situation dans laquelle une part significative des recettes des collectivités locales dépend des décisions prises par l' élu et dont il assume politiquement la responsabilité, est une dimension essentielle de la démocratie et du principe français de libre administration des collectivités territoriales.

En cela, la France se distingue de ses principaux partenaires européens. On constate en effet que les pays qui ont la plus forte tradition décentralisatrice (structures fédérales en Allemagne, décentralisation très poussée en Espagne et en Italie), sont des pays où la capacité des collectivités locales à voter le niveau de leurs ressources fiscales est soit nulle soit très encadrée. Cette situation, qui résulte de facteurs politiques et constitutionnels spécifiques, ne saurait être transposée à la France en raison de son histoire et de ses traditions.

Les élus assument pleinement leurs responsabilités vis à vis de leurs électeurs et réaffirment en conséquence leur souhait de voir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales préservée, ce qui implique le refus de toute réforme fiscale qui contribuerait à accroître la part des ressources en provenance du budget de l'État dans l'ensemble de leurs ressources.

***Proposition n° 135***

*Affirmer la nécessaire autonomie fiscale des collectivités territoriales*

***b) Moderniser la fiscalité locale par une réforme des bases de la taxe d'habitation***

La réforme de l'assiette de la taxe d'habitation a été tentée à deux reprises, une première fois avec l'instauration de la taxe départementale sur le revenu, une seconde fois à l'issue des travaux de révision des

valeurs locatives engagés en 1990. Mais, la révision des valeurs locatives issue du recensement des bases de 1990 n'a pas été menée à son terme en raison, notamment, des transferts de charges qu'elle induisait entre catégories de contribuables.

Des études ont également été menées pour tenter de remplacer la valeur locative, telle qu'issue des derniers recensements administratifs, par la valeur vénale des biens occupés.

Cette méthode serait de nature à mieux prendre en compte les capacités contributives du redevable et à faciliter la mise à jour par l'administration de ces bases. Mais elle devrait se traduire, là encore, par des transferts de charges difficilement admissibles. En effet, la hiérarchie des valeurs vénales est différente de celle des valeurs locatives. Ainsi, le Conseil des impôts avait précisé que, pour les propriétés affectées à l'habitation, le passage à la valeur vénale aurait pour effet d'augmenter le poids de l'impôt pour les immeubles situés notamment dans les centres urbains dont la valeur vénale est élevée.

De plus, cette assiette serait davantage soumise aux fluctuations du marché immobilier et risquerait d'induire des variations de pression fiscale, source d'incompréhension pour le contribuable. C'est la raison pour laquelle, de telles études n'ont pas abouti à un projet de réforme.

Pourtant, il est économiquement justifié de faire reposer l'impôt local payé par les ménages sur une assiette représentative de la surface qu'ils occupent au sein de la collectivité. Cette surface est en effet directement corrélée aux charges que le contribuable impose à la collectivité. Il serait également logique de moduler l'effort fiscal de chaque contribuable en fonction de sa capacité contributive.

La solution à ces problèmes pourrait être trouvée dans une décentralisation, au niveau des communes, du processus de révision des bases locatives. Ce processus devrait toutefois être encadré au niveau national tant en ce qui concerne la délimitation des zones d'habitat homogène que les évolutions maximales des bases.

La commission propose donc de retenir, pour l'assiette de la taxe d'habitation, une assiette mixte qui repose pour partie sur la valeur locative du bien occupé, telle qu'elle résulterait d'une évaluation faite au niveau des communes, et pour partie sur le revenu du foyer.

***Proposition n° 136***

*Moderniser l'assiette de la taxe d'habitation en décentralisant au niveau des communes le pouvoir de réviser les bases*

Des travaux avaient été menés en 1998 pour mesurer les effets de l'intégration partielle, dans l'assiette de la taxe d'habitation d'une fraction du revenu des ménages. Le dispositif retenu consistait à prendre en compte un pourcentage de revenus égal à 10 % du revenu imposable du foyer fiscal permettant ainsi que l'assiette de la taxe d'habitation soit constituée à concurrence de 70 % par la valeur locative et de 30 % par le revenu.

Dans cette hypothèse, (et compte tenu des dégrèvements en vigueur en 1998), 55 % des contribuables étaient en moyenne gagnants (il s'agissait des ménages dont le revenu imposable était inférieur à 125 000 F). Mais pour les 45 % de contribuables qui voyaient leur cotisation augmenter, l'augmentation était de 10 % pour 26 % d'entre eux. Des simulations complémentaires ont été réalisées sur la base d'un revenu de type « contribution sociale généralisée » en 1999. Elles confortent les résultats précédents : 37 % de contribuables supportent une hausse de cotisations. Cette dernière atteint 50 % pour 8 % d'entre eux.

Le dispositif que la commission se propose d'encourager, qui repose sur la prise en compte d'une fraction du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation, conduira donc à avantager les redevables dont les revenus sont modestes ou moyens (ce qui permet de mieux tenir compte de la capacité contributive des redevables), mais également à avantager les grandes villes à fort potentiel et à faire bénéficier les collectivités locales d'un impôt à assiette élargie, plus moderne et plus dynamique.

Mais, ce système conduira à des transferts de charges importants entre contribuables et l'introduction du revenu risquera d'engendrer une ségrégation sociale accrue, (incitation pour les locataires aisés à quitter les communes pauvres), et une accentuation des inégalités de richesse entre collectivités. Le nouveau dispositif ne pourra donc être viable que, si d'une part les transferts de charges entre contribuables sont assumés et si, parallèlement, des dispositifs puissants de péréquation financière sont mis en place.

***Proposition n° 137***

*Engager une intégration progressive du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation et corriger les inégalités de richesse induites par ce nouveau système par des dispositifs de péréquation efficaces*

En complément des politiques d'exonérations ou de dégrèvements décidées au niveau national, les collectivités territoriales disposent de la faculté de voter des abattements dans des limites fixées par loi. Ainsi, les collectivités locales peuvent majorer de 5 à 10 % l'abattement obligatoire pour charges de famille ; elles peuvent également instituer un abattement facultatif à la base compris entre 5 % et 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité. Enfin, elles sont libres de fixer des abattements en faveur de contribuables modestes. Ces dispositifs ne font pas l'objet d'une compensation par l'État puisqu'ils relèvent de la seule responsabilité des élus.

Le nombre de collectivités territoriales ayant choisi de majorer les abattements légaux est relativement limité : moins de 2000 communes sur les 36 700 communes utilisent l'ensemble des dispositifs. Toutefois, il pourrait être envisagé d'élargir les plages d'abattement autorisées de manière à permettre aux élus locaux d'adapter leur politique fiscale aux besoins de leurs concitoyens.

***Proposition n° 138***

*Donner aux collectivités des marges de manœuvre complémentaires dans les politiques d'abattements non compensés*

## S'orienter vers une spécialisation de l'impôt local

La perception, par chaque niveau de collectivité locale, des mêmes impôts est un élément de complexité et d'affaiblissement de la responsabilité politique de l'élu à l'égard des électeurs contribuables.

En effet, à l'heure actuelle, lorsqu'un contribuable reçoit sa feuille d'imposition, il lui est particulièrement difficile de distinguer, dans l'évolution de l'impôt dont il est redevable, ce qui relève de la commune, de l'intercommunalité, du département ou de la région.

La solution à cette complexité est à trouver dans une plus grande spécialisation des impôts. Mais l'affectation d'un impôt principal à chaque collectivité ne doit pas être exclusive de toute autre forme d'imposition.

En effet, la commission est bien consciente des effets pervers que pourrait induire une spécialisation trop poussée qui fragiliserait les collectivités locales aux moindres retournements conjoncturels.

### **Proposition n° 139**

*Proposer une spécialisation des impôts en affectant un impôt principal à chaque type de collectivité*

### **Le schéma proposé**

#### **a) la taxe d'habitation aux communes**

C'est au niveau de la commune que le lien démocratique entre le citoyen et l'élu local est le plus fort. Il serait donc logique que le prélèvement fiscal au profit des communes soit un prélèvement reposant sur les ménages.

La recherche d'un dispositif lisible et responsabilisant conduit donc à préconiser une spécialisation des impôts fondée sur le maintien à la commune de la taxe d'habitation rénovée.

### **Proposition n° 140**

*Affecter la taxe d'habitation rénovée aux communes*

#### **b) la taxe professionnelle aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

Pour les EPCI, l'affectation de la taxe professionnelle unique semble s'imposer. La commission estime en effet que le mouvement de maillage de l'ensemble du territoire national par des EPCI à taxe professionnelle unique devrait s'achever dans les prochaines années.

Dès lors, la taxe professionnelle ainsi mise en commun, au sein d'un espace géographique bénéficiant d'un taux de taxe professionnelle unifié, pourrait constituer la ressource principale de ces EPCI. La question pourrait alors se poser du maintien, comme c'est le cas à l'heure actuelle,

d'un retour aux communes de 100 % de la taxe professionnelle antérieurement perçue. Ce retour, nécessaire dans un premier temps, pourrait en effet devenir source de rigidité et empêcher une réelle mutualisation des ressources et du financement des projets. Dans le même esprit, il est indispensable de maintenir, pour les intercommunalités à fiscalité propre, la possibilité de percevoir une fiscalité additionnelle sur les ménages (fiscalité mixte).

**Proposition n° 141**

*Affecter la taxe professionnelle unique aux établissements publics de coopération intercommunale*

***c) un arbitrage entre des taux additionnels à la contribution sociale généralisée (CSG) pour les départements et l'exclusivité de la taxe foncière***

Pour les départements deux options ont été envisagées par les membres de la commission :

- *La première consiste à affecter aux départements un impôt additionnel à la CSG.* Elle a un sens sur le plan économique et politique puisqu'elle permet d'attribuer aux départements une ressource à caractère social en cohérence avec les actions financées par le département.

Ce schéma repose sur le remplacement de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle actuellement perçues par les départements par une CSG additionnelle, recouvrée dans des conditions aménagées, pour en permettre la perception à taux variables, votés par chaque département.

La modification du mode de recouvrement de cette CSG additionnelle est un préalable à cette réforme. En effet, la CSG n'est pas, dans ses modalités de prélèvement actuel, un impôt localisable : la CSG sur les revenus d'activité des salariés est prélevée à la source par l'employeur, indépendamment du domicile du salarié, la CSG sur les revenus de remplacement et sur les produits de placements est également prélevée à la source par l'organisme débiteur des sommes versées (caisses de retraite) ou par l'organisme gestionnaire (établissements financiers). Pour permettre la mise en place d'une CSG additionnelle dont le taux serait voté par chaque département, il serait donc nécessaire de mettre en place un dispositif déclaratif, fondé sur la déclaration des revenus, soumis à la CSG l'année précédente. En revanche, une solution qui supposerait de demander aux employeurs et aux organismes débiteurs de gérer un prélèvement dont le taux serait différent, selon la localisation du domicile des bénéficiaires, ne semble pas praticable.

Dans ce schéma, la perte de recettes de taxe professionnelle et de taxe d'habitation des départements serait compensée par l'institution d'un taux additionnel à la CSG pour un montant équivalent à celui des ressources perdues, soit 52,6 Md F (dont 33 Md F de taxe professionnelle et 19,6 Md F de taxe d'habitation). La valeur du point CSG s'élevant, en tenant compte des dernières décisions budgétaires, à 50,6 Md F, ce taux

additionnel à la CSG devrait être d'environ un point soit une augmentation de plus de 13 % du prélèvement CSG.

• *La seconde option consiste à affecter aux départements, la totalité de la taxe foncière sur les propriétés bâties.* Cette solution a l'avantage d'assurer une spécialisation des impôts plus radicale et donc plus lisible par le contribuable.

Elle garantit d'autre part l'attribution aux départements d'une ressource très dynamique lui permettant de faire face, dans les prochaines années, à l'accélération de certaines de leurs dépenses (prise en charge de la dépendance des personnes âgées notamment).

On constate en effet qu'au cours des dix dernières années, les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont crû de 59,6 %, soit nettement plus rapidement que celles de la taxe d'habitation (+28,9 % sur la période) et que celles de la taxe professionnelle (+54,9 %).

La première option présente des difficultés considérables en terme de transferts :

– elle conduit en effet à créer globalement un nouvel impôt sur les ménages sans supprimer un impôt existant par ailleurs. Les impôts pesant sur les ménages augmenteraient ainsi de 33 Md F ;

– elle induit des transferts de charges importants entre entreprises et ménages, dans la mesure où la taxe professionnelle départementale, impôt payé par les entreprises, serait remplacée par la CSG, impôt pesant sur les ménages ; et des transferts de charges entre ménages, puisque les contribuables à la taxe d'habitation ne sont pas les mêmes que les redevables de la CSG. La CSG touche un nombre beaucoup plus important de contribuables (entre 30 et 35 millions) que la taxe d'habitation (20 millions pour les seules résidences principales). Par contre, les règles pour l'exonération de CSG sont désormais plus larges (dégressivité jusqu'à 1,3 SMIC) que les allègements de taxe d'habitation qui touchent essentiellement les personnes dont les revenus sont proches du RMI.

En revanche, la seconde option présente l'avantage de générer des transferts de charges nettement plus supportables pour les ménages et induit des transferts de ressources entre collectivités moins violents.

Il a donc été, in fine, retenu par la commission.

#### ***Proposition n° 142***

*Affecter aux départements la taxe foncière sur les propriétés bâties*

#### ***d) Quel impôt pour les régions ?***

Les régions ont vu leur pouvoir fiscal fortement diminué au cours des dernières années en raison de la suppression progressive de la part « salaires » de la taxe professionnelle, de la suppression des droits régionaux de mutations à titre onéreux et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Aux termes de la réforme de la taxe professionnelle, le ratio fiscalité directe et indirecte sur recettes totales des régions hors emprunt ne devrait atteindre que 37 % pour les régions.

Ce constat a conduit les membres de la commission à rechercher les moyens d'affecter aux régions une fraction d'impôt d'État.

- L'institution d'une imposition additionnelle à la TVA au profit des régions, et perçue dans les mêmes conditions que la TVA, serait incompatible avec la réglementation communautaire. En effet, les directives imposent aux États membres un nombre limité de taux de TVA : par définition, la mesure envisagée irait directement à l'encontre de ces prescriptions puisque, du fait des régions, la France se trouverait en situation d'appliquer, dans l'hypothèse où l'imposition régionale s'ajouterait seulement au taux normal, vingt-six taux différents sur son territoire.

Par ailleurs, la technique de la TVA ne serait pas compatible avec les contraintes d'un impôt local : le propre d'un impôt local est d'être attaché à un territoire précis ; or le produit effectif qui serait encaissé par les régions au titre du supplément régional dépendrait du lieu de consommation, ce qui est contraire à la philosophie de la TVA, impôt fonctionnant sur le principe des paiements fractionnés.

- L'affectation d'une fraction variable des recettes pétrolières aux collectivités territoriales, c'est-à-dire de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), poserait des problèmes similaires. En application de la directive communautaire de février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, une taxe additionnelle à la TIPP ne pourrait être perçue selon des taux géographiques différents. En effet, la réglementation communautaire ne prévoit qu'un taux par produit.

De plus, une telle taxe ne pourrait être recouvrée qu'au stade de l'ultime transaction. Or, plus le champ des produits taxables serait large, plus les collecteurs potentiels de la taxe seraient nombreux et divers. Ainsi, les seules stations-services représentent 17 000 établissements, alors que le nombre d'établissements sous douane qui versent l'essentiel de la TIPP ne dépasse pas 300. La perception d'une taxe sur les produits pétroliers, au stade de la livraison à l'utilisateur final, supposerait donc la mise en place d'un dispositif d'une grande lourdeur administrative, présentant des incertitudes juridiques, et qui ne garantirait pas un taux de recouvrement satisfaisant.

Enfin, dans les deux cas de figure (TVA ou TIPP), la mesure entraînerait des délocalisations d'achats au profit des régions dont les TVA ou TIPP additionnelles seraient les plus modérées. Des distorsions comparables à celles qui sont apparues au cours des dernières années en matière de vignette automobile ne manqueraient pas de se produire.

- L'impôt sur le revenu ne touchant que la moitié des contribuables, il ne permettrait pas de renforcer le lien élu local-citoyen et serait, compte tenu de l'inégale répartition géographique des revenus, une source d'accentuation des inégalités de richesse entre collectivités, et de ségrégation sociale, dès lors qu'elle se traduirait par des pressions fiscales très inégales entre collectivités pour un même niveau de revenu.

- La taxe sur les salaires est un impôt qui est dû au titre des activités non assujetties à la TVA (banques, assurances, établissements publics...) au lieu du siège des entreprises concernées et son produit est fortement concentré (près de 40 % de la recette est encaissée sur Paris ou la petite couronne). Son affectation aux régions contribuerait donc à accroître les inégalités de richesse entre collectivités.

- Les droits de mutation à titre gratuit par décès sont dus sur le lieu de résidence du décédé pour l'ensemble de son patrimoine et sont également fortement concentrés (8 départements totalisent 45 % du produit). Ces particularités ont également conduit la commission à rejeter l'hypothèse d'un transfert de cet impôt aux régions.

- Enfin, en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, celui-ci est dû au siège social de l'entreprise pour l'ensemble de ses activités. Il ne peut donc être localisé et son produit est très inégalement réparti (20 départements représentent plus de 55 % du produit). Un alourdissement de la taxation ne manquerait pas de soulever des difficultés identiques à celle de la taxe professionnelle au regard de la compétitivité des entreprises.

L'affectation aux régions d'une fraction d'impôt d'État ne pourrait donc se concevoir qu'à taux fixe, ce qui serait contraire au principe de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Dans ces conditions et après avoir écarté les solutions impraticables ou inadaptées, il a semblé préférable aux membres de la commission de maintenir à la région l'impôt économique, c'est à dire celui qui repose sur la richesse des entreprises. Les compétences actuelles de la région : construction – en partenariat avec l'État – des grandes infrastructures de transport, formation professionnelle, interventions économiques en faveur des entreprises, rendent cette affectation parfaitement justifiée.

### **Proposition n° 143**

*Affecter à la région une partie de la taxe professionnelle*

### **La question des transferts**

De telles mesures ne peuvent être préconisées sans qu'aient été examinées préalablement les conséquences au niveau global mais également, collectivité par collectivité, des transferts financiers qu'implique ce schéma de spécialisation. Il faut en effet avoir en mémoire que toutes les réformes avortées de la fiscalité locale ont achoppé sur des problèmes de transferts.

Avant de mesurer les effets, au niveau global, des transferts de ressources liés à un schéma de spécialisation, il est nécessaire de fixer les modalités précises de cet exercice.

En matière de compensations d'exonérations, deux options peuvent être retenues : soit le transfert d'impôt à une catégorie de collectivité entraîne le transfert des compensations qui lui sont liés, soit la solution inverse est préconisée.

La commission a jugé préférable de retenir la seconde solution, à savoir le maintien aux collectivités d'origine des compensations d'exonérations associées à la fiscalité directe qu'elles percevaient antérieurement à la réforme. En effet, dès lors que la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle va à terme être intégrée dans la dotation globale de fonctionnement, il n'est pas envisageable de retenir un schéma qui amputerait les ressources des communes de près de 35 Md F. De plus, et surtout, ces compensations ont été appréhendées par les collectivités territoriales comme un élément stable de leurs ressources. Il ne serait donc pas opportun de leur enlever cette ressource.

Le schéma tel que préconisé par les membres de la commission aurait les incidences suivantes en terme de transferts de charges.

	Recettes actuelles*	Recettes après spécialisation	Ecart constaté	
Communes +EPCI	210,5	201,8	- 8,7	- 5,1 %
Départements	91,1	99,8	+ 8,7	+ 11,4 %
Régions	25,5	25,5	0	-

\* Chiffrages 1998 extrapolant la suppression de la part régionale de taxe d'habitation et de la part salaires de taxe professionnelle.

Au vu de ces résultats, la réforme paraît globalement envisageable mais la diversité des situations locales ne permettra pas le bouclage du dispositif à ressources constantes pour chaque niveau de collectivités locales.

Département par département, la comparaison qui peut être faite, entre le montant global de taxe sur le foncier bâti collectée dans chaque département (au profit non seulement du département mais également des communes et de la région), et celui de leur produit fiscal total (taxe d'habitation, taxe professionnelle et taxes foncières) montre que pour le tiers des départements, l'écart de ressources est inférieur à 10 %. Mais, pour 43 départements, il est supérieur de 20 % et parmi ces 43 départements, 10 départements voient leurs ressources diminuer du tiers.

Dès lors, pour permettre à chaque collectivité de retrouver son niveau de ressources fiscales directes, avant spécialisation, il sera indispensable :

- soit d'ajuster les taux applicables aux contribuables, mais avec pour conséquences des transferts de charges entre catégories de contribuables difficilement surmontables d'un point de vue politique, dès lors qu'ils ne pourraient être justifiés que par un souci de clarification ;
- soit d'élaborer un système de péréquation entre collectivités de même niveau.

Il s'agirait, à taux inchangés pour les contribuables, de mettre en place un système d'écrêtement par niveau de collectivités afin que les collectivités, dont les ressources viendraient à augmenter, reversent ce surplus aux collectivités dont les ressources viendraient à baisser.

Il ne faut pas sous-estimer les problèmes de lisibilité posés par ce dispositif d'écèlement, alors que communes et EPCI seront engagées parallèlement dans un processus long (12 ans) d'alignement des taux de leur taxe professionnelle.

**Proposition n° 144**

*La spécialisation doit se faire en garantissant, l'année de sa mise en œuvre, à chaque collectivité territoriale, le niveau de ressources atteint l'année précédente*

**Les conséquences induites**

La spécialisation à terme des impôts permet de s'affranchir de la règle complexe de liaison des taux qui permet d'éviter, dans le système actuel, de faire porter sur le contribuable qui ne vote pas, c'est à dire l'entreprise, la totalité des augmentations de fiscalité locale. Elle devra toutefois s'accompagner, pour éviter certaines dérives dommageables à l'économie, de règles d'encadrement des hausses de taux.

En effet, si la spécialisation des impôts a pour objectif premier de resserrer le lien, à l'heure actuelle distendu, entre le contribuable local et l' élu local, il ne faudrait pas toutefois, que ce lien s'avère trop rigide, notamment pour les entreprises.

**Proposition n° 145**

*Supprimer la règle de liaison des taux (au terme de la spécialisation des impôts)*

**Poursuivre la globalisation des dotations de l'État et orienter ces dotations au profit de la péréquation**

L'architecture actuelle des dotations de l'État aux collectivités territoriales est marquée par sa très grande complexité : coexistent de trop nombreuses dotations de montants très variables (de 276 MF pour la dotation élu local à 112 Md F pour la dotation globale de fonctionnement), et dont les conditions d'attribution ne sont pas uniformisées.

Ce foisonnement des dotations et la diversité de leurs règles de répartition rendent très difficile une appréciation de leur efficacité, tant au regard de la situation de chaque collectivité, que de leurs effets plus globaux.

Est envisageable un regroupement des dotations dont la nature ou l'objectif est similaire afin de structurer progressivement les dotations en deux pôles homogènes :

– *un pôle fonctionnement* qui regrouperait la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteur, les dotations de l'État au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation,

la dotation de décentralisation formation professionnelle et les subventions de fonctionnement encore versées par divers ministères ;

– *un pôle équipement* constitué de la dotation globale d'équipement, de la dotation régionale d'équipement scolaire, de la dotation départementale d'équipement des collèges et des dernières subventions d'équipement encore inscrites sur le budget de certains ministères. La question se pose de l'intégration dans cette dotation d'équipement des sommes versées par l'État au titre de la compensation de la TVA acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement.

***Proposition n° 146***

*Procéder à une globalisation et une simplification des concours de l'État aux collectivités territoriales, en distinguant un pôle fonctionnement et un pôle équipement*

La commission a estimé que cette simplification des dotations d'équipement versées aux collectivités locales doit nécessairement s'accompagner d'un réajustement à la hausse de cette dotation globalisée.

Par l'importance des sommes qu'elles affectent au financement des équipements publics, les collectivités territoriales contribuent au financement de plus de 75 % de l'investissement public. Hormis peut être la défense, qui reste un domaine où les équipements sont intégralement pris en charge par l'État, il n'existe plus de secteurs où les collectivités locales ne sont pas amenées à cofinancer, voire financer intégralement les équipements publics. Il est ainsi possible de citer, sans que la liste soit exhaustive, le financement des routes, des réseaux de distribution, de collecte et d'assainissement des eaux, des équipements de traitement des ordures ménagères, des équipements sportifs et culturels, des salles polyvalentes, etc.

Il est donc indispensable que cette charge soit davantage partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

***Proposition n° 147***

*Augmenter la participation de l'État au financement des investissements publics locaux par un accroissement du montant de la nouvelle dotation d'équipement*

La question du mode d'indexation des dotations de l'État aux collectivités locales doit également être évoquée. Certains estiment que ce mode d'indexation devrait être strictement conforme à l'évolution des charges des collectivités territoriales et intégrer notamment un facteur tenant compte de l'évolution des salaires dans la fonction publique territoriale.

Cela étant, bien que l'inégale situation des collectivités en matière de charges soit une réalité peu contestable, il est difficile de faire la part des choses entre, le niveau de charges résultant de facteurs exogènes, et celui résultant d'une politique librement décidée par la collectivité et qui n'a donc pas vocation à être compensée.

Il est donc proposé de modifier le mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement en retenant un indicateur synthétique prenant en considération non seulement l'évolution du PIB mais également l'évolution de l'indice base 100 des salaires de la fonction publique territoriale.

**Proposition n° 148**

*Introduire, dans le mode d'indexation de la dotation générale de fonctionnement, un critère tenant compte de l'évolution des coûts salariaux dans la fonction publique territoriale*

Les péréquations actuelles hésitent entre une péréquation des ressources fiscales (fonds national de péréquation, fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, fonds de solidarité de la région Ile de France, fonds de correction des déséquilibres régionaux) et une affectation différenciée des concours budgétaires de l'État.

De plus, les mécanismes de péréquation existants sont à la fois complexes du fait :

- de la multiplication d'instruments ayant chacun leurs propres règles de contribution et d'éligibilité ;
- du montant relativement peu élevé de ces instruments (26 Md F environ à comparer à près de 800 Md F de ressources des collectivités locales).

L'attachement des élus locaux à l'autonomie fiscale devrait plutôt conduire à privilégier les dotations budgétaires comme outil de péréquation.

**Proposition n° 149**

*Utiliser les dotations de l'État pour améliorer la péréquation*

Une politique plus ambitieuse de péréquation passe nécessairement par une simplification des critères d'indexation et de répartition de ces dotations budgétaires.

Actuellement, la dotation globale de fonctionnement des communes (91,5 Md F en 2000) comprend une dotation forfaitaire (81,3 Md F) et une dotation d'aménagement, (composée d'une dotation des groupements (6 Md F) et de deux dotations de solidarité, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale).

La dotation des groupements est l'équivalent pour les EPCI de la dotation forfaitaire. Les moyens attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale, résultant d'un solde, dépendent de la progression de la dotation forfaitaire et nécessitent des abondements exceptionnels de plus en plus fréquents (compte tenu notamment de la prise en compte des effets du recensement de 1999 sur la dotation forfaitaire).

Une réforme de la dotation globale de fonctionnement en faveur de la péréquation pourrait dès lors consister à limiter la progression des dotations correspondant à l'attribution d'une dotation minimale pour dégager des marges en faveur d'une véritable péréquation. Dès lors, une

piste envisageable pourrait être la structuration de la dotation globale de fonctionnement en trois fractions :

– une dotation de fonctionnement des communes, constituée à partir de l'actuelle dotation forfaitaire, de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale. Elle serait décomposée en une dotation de fonctionnement minimale et une dotation de péréquation, les marges rendues disponibles par la moindre indexation de la dotation minimale étant utilisées au profit de la péréquation.

La constitution de cette enveloppe doit être l'occasion de s'interroger sur la pertinence du maintien à chaque commune d'un socle de dotation globale de fonctionnement représentant la photographie de leurs ressources en 1979, plus de vingt ans après et alors que le contexte économique et les évolutions démographiques ont pu modifier très substantiellement les charges de ces communes.

– une dotation des groupements qui disposerait d'une dynamique autonome, parallèle à celle de la constitution des EPCI. Dans ce schéma toutefois, le problème du surcoût induit par la généralisation de l'intercommunalité, notamment en région parisienne, reste posé ;

– une dotation des départements décomposée de la même manière entre dotation minimale et dotation de péréquation.

#### **Proposition n° 150**

*Privilégier les dotations de péréquation plutôt que les dotations « garanties » afin de dégager des marges significatives en faveur de la péréquation*

Avec la multiplicité des critères de péréquation retenus, les politiques de péréquation n'arrivent plus à atteindre leurs objectifs. On compte en effet à l'heure actuelle plus de 8 critères de péréquation : le nombre d'habitants, le potentiel fiscal par habitant (ce critère étant de surcroît biaisé en raison de l'absence de révision des valeurs locatives), le revenu moyen des habitants, le nombre de logements sociaux ou le nombre d'allocataires d'aides au logement, l'effort fiscal, la longueur de la voirie, un critère de centralité et le nombre d'élèves scolarisés.

Une remise à plat des modes de répartition des dotations de péréquation est donc à engager. Pour plus de lisibilité, elle doit se limiter à 5 critères maximum : le nombre d'habitants, le revenu par habitant, le nombre d'allocataires d'aides au logement, un critère de centralité différent de celui retenu dans le cadre de l'attribution de la dotation de solidarité rurale pour les bourgs centre et l'effort fiscal.

Un critère représentant le nombre de m<sup>2</sup> par habitant d'équipements collectifs correspondrait plus vraisemblablement à cette mesure de coûts induits par la centralité.

#### **Proposition n° 151**

*Limiter à cinq le nombre de critères de péréquation à retenir, et redéfinir le critère de centralité*

## Compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences

En application des lois de 1982 et 1983, les charges financières résultant pour chaque collectivité des transferts de compétence ont fait l'objet d'une attribution par l'État de ressources équivalant aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées ; la compensation a été assurée par le transfert d'impôts d'État et, pour le solde, par des crédits budgétaires évoluant chaque année au même rythme que la dotation globale de fonctionnement.

Même si la période récente a été le théâtre d'une opération de recentralisation de grande ampleur (la création de la couverture maladie universelle et la suppression progressive des contingents d'aide sociale), la commission s'est résolument engagée dans le sens d'une poursuite de la décentralisation.

Ont notamment été proposés le transfert aux régions de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur, la régionalisation du transfert ferroviaire local, hors grandes lignes, la décentralisation aux régions de l'attribution des aides aux logements localisables, le transfert aux départements de la médecine scolaire et de la gestion des services d'incendie et de secours.

Après avoir été évalués, ces nouveaux transferts devront faire l'objet d'une compensation intégrale. Doit être pris en compte dans cette compensation, le coût de la mise aux normes des équipements transférés, par exemple, le coût du désamiantage des équipements qui seront remis aux régions.

### ***Proposition n° 152***

*Compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences, y compris les coûts de mise aux normes des équipements remis aux collectivités territoriales*

Les élus ont rappelé fermement qu'ils souhaitaient une remise à niveau des sommes consacrées par l'État à l'exercice de ces compétences, préalablement à leur transfert aux collectivités territoriales. Ils craignent en effet d'obtenir une compensation sur des bases qui ne correspondraient pas aux dépenses réellement nécessaires, et rappellent à cet égard le précédent du transfert aux départements et aux régions du parc immobilier des collèges et des lycées.

### ***Proposition n° 153***

*Veiller à la mise à niveau des sommes consacrées par l'État aux compétences transférables, compte tenu des normes en vigueur*

Enfin, dès lors que certaines charges sont directement imposées aux collectivités territoriales par l'État, sans que pour autant elles résultent d'un transfert effectif de compétences (c'est notamment le cas des

dépenses liées à la mise aux normes des équipements), les membres de la commission estiment que l'État pourrait réajuster le niveau de ses dotations d'équipement ou de fonctionnement.

---

## Une conférence annuelle de la décentralisation

L'ensemble des relations tant financières que juridiques entre l'État et les collectivités territoriales nécessite un dialogue régulier qui pourrait être assuré par une conférence annuelle de la décentralisation.

Cette conférence devrait permettre à l'État et aux collectivités territoriales, représentées par leurs associations d'élus, de tracer en commun un bilan régulier de l'évolution de la décentralisation, d'identifier les questions posées et de favoriser la concertation sur les mesures envisagées, notamment dans le cadre de la loi de finances.

Ce rendez-vous annuel des responsables de la décentralisation au quotidien, correspond d'ailleurs parfaitement à l'esprit de refondation de l'action publique locale qui a animé la commission.

### ***Proposition n° 154***

*Réunir une conférence annuelle de la décentralisation*