

pas au véritable statut dont les élus ont besoin. La question doit en outre être posée du **coût du statut**, qui est supporté en grande partie par les collectivités (indemnités, frais de formation...) alors que toutes n'ont pas les moyens d'y pourvoir.

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

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

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

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

➤ Limiter les possibilités de cumul des mandats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ Donner aux conseils de développement les moyens de leur fonctionnement

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

conseillers territoriaux, soit conçue de telle manière qu'elle permette à la région de jouer réellement son rôle de stratège.

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

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

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

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

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

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

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

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Les débats menés au cours de l'élaboration de ce travail ont beaucoup tourné autour de la suppression de certains échelons territoriaux. Il est vrai qu'au fil des années les structures se sont superposées sur le territoire. Le citoyen, perdu dans ce dédale administratif, est devenu méfiant. Il demande à y voir plus clair. Les acteurs économiques et sociaux ont également besoin d'une meilleure lisibilité des politiques menées par les collectivités et des mesures qui les déclinent et, en particulier, celles qui concernent les financements.

Ce souci d'efficacité de l'utilisation de l'argent public rejoint d'ailleurs le contexte plus général de l'évolution des politiques publiques dans leur ensemble. Pour retrouver la confiance des acteurs et obtenir plus d'efficacité, il faut clarifier le paysage. S'il s'agit de supprimer des échelons, comme le proposent certains, il faudra tout d'abord être attentif à introduire des modalités de transition pour garantir la pérennité des partenariats qui ont démontré leur efficacité, tant en termes de compétences qu'en termes de financements.

Pour nous, agriculteurs, le renforcement de l'intercommunalité est une des réponses à nos préoccupations en matière d'organisation et de renforcement des zones rurales aux côtés des zones urbaines. Toutefois, nous sommes sensibles au maintien d'un lien de proximité, vital pour répondre aux besoins de tous et aussi pour permettre, sur tout le territoire, une représentation et un développement équilibré, fondé sur la production durable de biens et de services.

Il est également important de soutenir la proposition concernant le renforcement du statut de l' élu local. Nous en avons débattu ici même il y a quelques années. Si des progrès ont été observés, ils sont encore insuffisants. Il faut maintenir nos efforts pour que chaque citoyen ait la possibilité d'exercer une fonction électorale locale.

Enfin, il est très important de concilier la réforme des collectivités avec celle de l'État et celle des politiques publiques. Une telle conciliation permettra justement d'y voir plus clair et d'éviter de nouveau un empilement de structures et des doublons de compétences.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Groupe de l'artisanat

Au-delà de l'opportunité de pouvoir réagir avant le débat au Parlement, le groupe de l'artisanat tient à saluer la richesse de l'analyse. Elle a, en effet, le mérite de mettre en perspective les principaux éléments de la réforme, de soulever un certain nombre d'interrogations quant à sa mise en œuvre et surtout, d'apporter des pistes de réflexion sur la cohérence d'ensemble et la fiscalité qui sont indissociables et une bonne appréciation de l'architecture institutionnelle de la France de demain.

Sur le constat, les débats en section démontrent une fois encore l'extrême sensibilité de cette question et la difficulté à trancher pour tel ou tel scénario alors que tous partagent les objectifs de simplification, de clarification et de rationalisation du système.

Si l'importance croissante du fait urbain conduit à donner un statut particulier aux métropoles, celles-ci risquent d'ajouter de la complexité au millefeuille tant critiqué. Dans tous les cas, il est nécessaire de préciser le contenu des critères de sélection de celles qui ont été choisies et surtout le rôle dévolu aux collectivités situées dans leur périmètre.

Concernant la rationalisation, l'idée d'obliger par la loi l'achèvement de la carte des intercommunalités est nécessaire pour mettre fin une fois pour toutes aux regroupements de circonstance et aux établissements publics de coopération intercommunale de petite taille. Toutefois, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que cet avis aille plus loin que l'intégration des SIVOM et SIVU aux périmètres des intercommunalités, en se positionnant plus clairement en faveur d'une véritable articulation entre collectivités dans le sens d'une meilleure lisibilité pour le citoyen et d'une plus grande mutualisation des moyens.

Au regard des évolutions du paysage administratif, la tendance est au renforcement du niveau régional. Cette réalité n'a pas échappé à l'artisanat puisque bon nombre de ses organisations se sont structurées dans ce sens. Les dernières en date sont les chambres de métiers appelées depuis fin 2008 à se réformer dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs opté pour la même distinction que celle proposée dans cet avis, à savoir réserver les compétences stratégiques à la région et réorganiser les structures départementales en fonction de leurs compétences spécifiques. Par cette forme de restructuration, l'artisanat démontre sa volonté de participer à l'efficacité et à la cohérence d'ensemble pour les mettre au service d'une réelle amélioration de la qualité des prestations d'accompagnement des entreprises.

Quant à la nécessité d'opérer une véritable réforme des finances locales, l'artisanat l'a toujours soutenue car elle est essentielle à la garantie de bonne fin de cette réorganisation des structures institutionnelles de la France. Si, au nom de l'urgence de la sortie de crise, la suppression de la taxe professionnelle peut être une des pistes de progrès, le débat actuel renvoie à la prudence et à tout le moins à la concertation tant des acteurs économiques que des responsables territoriaux. Sur ce point, l'avis avance des pistes intéressantes. S'agissant de la taxe professionnelle, l'idée de compenser intégralement, et dans la durée, cette recette par un mode de taxation de l'activité mérite d'en définir les contours. À ce titre, l'artisanat plaide pour l'élargissement des bases de la fiscalité locale qui reposent injustement sur le seul couple « entreprises-ménages », alors que le lien activité-territoire a évolué avec la tertiarisation de l'économie. En dehors de cette actualisation justifiée au nom de l'équité fiscale, il va de soi que cette réforme de la fiscalité locale doit privilégier le principe d'autonomie, en permettant aux collectivités locales de bénéficier de ressources propres pérennes sans toutefois

accroître la pression fiscale globale. C'est en effet à ces conditions que les entreprises pourront continuer à jouer leur rôle dans la dynamique des territoires.

Enfin, sur le plan de la clarification des compétences, la tendance à la recentralisation des politiques économiques et de formation ne manque pas d'interpeller et conduit, notamment, à s'interroger sur le bien-fondé de la suppression de la clause de compétence générale de la région au moment où justement est envisagé le renforcement de son rôle de chef de file.

Ces remarques rejoignant la plupart des observations de l'avis, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Groupe des associations

Le groupe des associations tient tout d'abord à souligner la qualité du travail accompli par le rapporteur pour permettre au Conseil d'apporter, dans un délai limité, la voix de la société civile organisée à la discussion en cours sur la réforme des collectivités locales. Il était important que le Conseil économique, social et environnemental, représentation organisée des forces économiques et sociales de la nation, participe au débat.

L'ambition de la réforme, nous la connaissons. Le groupe rejoint le rapporteur pour privilégier des adaptations de notre « millefeuille administratif » fondées sur le pragmatisme et la souplesse et, d'une manière générale, partage les constats et les critiques que l'avis peut porter sur les travaux du Comité Balladur. Une clarification est nécessaire mais sans briser la liberté, sans porter atteinte au droit à l'initiative. Prenons garde à ce que la réforme indispensable des collectivités territoriales ne conduise pas à brider leur créativité. C'est bien à travers le dialogue et la coopération entre partenaires locaux que naît le développement de nos territoires. Au-delà de l'analyse du texte, restent des inquiétudes persistantes sur la réforme annoncée qui, comme le souligne l'avis, devrait avant tout être un moyen au service de l'intérêt général et au bénéfice du citoyen.

Le principal objectif de cette réforme est bien de clarifier les compétences respectives de chaque niveau de collectivité. S'il apparaît nécessaire de clarifier les périmètres des départements et des régions, la loi peut y concourir en donnant tout son sens à la notion de chef de file pour certaines compétences. De fait, la logique de fonctionnement des collectivités plaide pour le renforcement de deux blocs : commune/intercommunalité/département d'une part - région/État/Europe d'autre part. Les conseils régionaux utilisent 70 % de leurs budgets régionaux pour l'exercice de leur compétence propres, seuls moins de 10 % de ces budgets sont consacrés à des domaines conjoints comme le sport, la culture, la vie associative. L'essentiel des doublons existant aujourd'hui, concerne directement l'État qui continue, d'une part, d'agir dans le champ des compétences décentralisées, d'autre part, de solliciter le cofinancement des collectivités locales pour ses propres projets. La seule vraie spécificité française ne tient pas

au nombre d'échelons territoriaux mais au nombre de collectivités dans chaque échelon.

Deux limites, mises en avant par l'avis, attirent plus particulièrement notre attention.

Pour la première, relative à la suppression des clauses générales de compétence pour les départements et les régions, c'est à juste titre que l'avis se montre réservé. En effet, ces compétences générales permettent aux collectivités locales de répondre, au nom de l'intérêt local, aux nouveaux besoins des populations souvent portés par les associations sur le terrain. La suppression de la clause générale de compétence viendrait remettre en question l'autonomie et la capacité d'action des collectivités territoriales. Le groupe des associations craint que cette suppression ne limite les régions dans leur rôle moteur de développement des territoires et ne prive les collectivités de leur capacité d'intervention de proximité au service des citoyens. C'est pourquoi la clause de compétence générale doit être maintenue. Nous y parviendrons en augmentant la taille des régions et en favorisant leur regroupement volontaire. Il faut privilégier le mouvement et l'initiative et engager une gouvernance moderne des territoires, fondée sur la rapidité et la réactivité

Pour la seconde, relative aux modalités de l'expression collective des citoyens, l'avis souligne que le projet du Comité reste muet sur les assemblées consultatives et leur articulation avec les différentes formes de consultation publique. Les choix sont exercés par une démocratie locale plus ou moins vivante selon la culture des élus (débat permanents, comptes-rendus de mandat, transparence des finances publiques, participation des citoyens aux choix publics) devant et avec la population qui devra faire usage de cette souveraineté.

Force est ici de constater qu'en particulier, la place des associations dans le maillage territorial a été bien peu réfléchi. Pourtant les plus-values d'une coproduction de l'action publique entre les collectivités et la vie associative organisée ne sont plus à démontrer. Elle permet, entre autres, d'impliquer les citoyens, de territorialiser l'action publique, de participer à l'évaluation des dispositifs. Au-delà des CESR et des conseils de développement, dans lesquels elles ont trouvé toute leur place, les associations s'engagent dans tous les espaces de concertation pour co-construire un dialogue civil dynamique, régulier et permanent à tous les échelons territoriaux.

Le groupe des associations s'associe aux conclusions de l'avis pour dire que toute réforme des collectivités territoriales ne trouvera sa pleine efficacité que si elle s'inscrit dans un processus plus large de rénovation de nos institutions. Cette rénovation passe par la réaffirmation du rôle de l'État, garant de la solidarité nationale et par le renforcement de la participation des citoyens à la vie démocratique. Les associations sont, depuis toujours, porteuses de ce message républicain et civique, qu'elles contribuent à faire vivre. Elles affirment qu'à trop vouloir spécialiser les collectivités, on risque d'oublier que les enjeux à traiter s'inscrivent souvent dans une réalité plus vaste que leur territoire...

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La CFDT situe le débat sur la réforme des collectivités locales dans le cadre d'un nécessaire approfondissement de la décentralisation pour des politiques publiques plus lisibles, plus cohérentes et plus efficaces. Cette option suppose en corollaire le recentrage de l'action de l'État, outre ses fonctions régaliennes, sur la définition des grandes options stratégiques, l'évaluation, la garantie de l'égalité entre les citoyens, la solidarité entre territoires (péréquation entre régions)... Dans cette logique, la CFDT partage les principales options de l'avis et, en particulier, la volonté de privilégier les échelons régionaux et intercommunaux. Elle regrette cependant que le caractère sensible du sujet ait amené le CESE à une prudence parfois excessive.

Le constat établi aurait pu en effet être plus net. La France se caractérise bien par un nombre excessif de niveaux de collectivités. Alors que dans la plupart des États européens, le pivot de la décentralisation est la région, chez nous 36 000 communes et leurs regroupements se partagent l'essentiel des moyens financiers décentralisés. Cette dispersion des initiatives et des moyens, qui fragilise une véritable décentralisation, n'est que partiellement compensée par l'émergence d'intercommunalités aux périmètres trop restreints et souvent peu pertinents. Le principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre et la concrétisation insuffisante de la notion de chef de file renforcent les incohérences du système...

La CFDT souhaite donc une action volontariste pour renforcer quantitativement et qualitativement l'intercommunalité. Aussi aurait-elle apprécié un positionnement plus clair que celui exprimé dans l'avis quant à la nécessaire fusion de communes. Cette orientation ne s'oppose pas à la notion de proximité qu'il est possible d'assurer à partir de services déconcentrés et d'élus de « quartier ».

La CFDT demande le renforcement de l'échelon régional. Cela passe par la concrétisation de la notion de chef de file et la responsabilité à la région des orientations stratégiques transversales dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux et culturels, sans oublier la formation. Sur ce thème aussi, la CFDT aurait préféré un positionnement plus clair en faveur de la disparition, à terme, des conseils généraux, les départements devenant alors le niveau des administrations déconcentrées des régions.

Le groupe soutient enfin, dans la logique de l'avis voté en 2004, la nécessité de l'émergence de 7 ou 8 métropoles à vocation européenne, articulées à leur(s) région(s). Il souhaite néanmoins une clarification de cette notion de « métropole » souvent appliquée à des réalités différentes (métropoles à vocation européenne, grandes agglomérations à influence régionale...)

Au-delà des propositions du Comité Balladur, la CFDT aurait par ailleurs souhaité que soient plus clairement soulignés certains aspects contestables du projet de loi gouvernemental en cours de discussion. On peut ainsi s'étonner de l'annonce de plusieurs lois, étalées sur 4 ans, sans perspective clairement définie.

On peut s'inquiéter d'un mode d'élection des conseillers territoriaux peu compatible avec le rôle stratège de la région. On peut s'interroger sur un mode de scrutin qui risque d'aboutir à l'élection de conseillers territoriaux très minoritaires dans le corps électoral et ce au détriment de leur crédibilité. On peut craindre une fragilisation de l'autonomie non seulement fiscale mais aussi financière des collectivités locales, alors qu'il faudrait au contraire accroître leurs capacités financières, notamment celles des conseils régionaux.

La CFDT souligne enfin le rôle nécessaire de la société civile et, en particulier, des assemblées consultatives (CESR, conseils de développement...) dans une démarche de décentralisation.

Tout en regrettant la prudence de l'avis sur certains points, le groupe CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Les points d'achoppement de la décentralisation sont bien connus : un empilement des structures marqué par le nombre bien trop important de communes, un enchevêtrement des compétences et des financements, une fiscalité locale non appropriée, et enfin, un système peu lisible pour le citoyen contribuable.

Les lois dites Raffarin ont donné de nouvelles responsabilités aux collectivités entraînant une croissance des dépenses. Le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales s'est fait sans régler le problème des sources de financement. Malgré les dispositifs de péréquation existants, les inégalités se sont accrues entre les collectivités. En somme, le système en vigueur favorise les financements croisés, complexifie le processus de décisions. Il peut même aboutir à une incohérence des politiques menées par chaque collectivité en l'absence de chef de file.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il est nécessaire de procéder à une réforme territoriale pour un système plus compétitif, plus juste et plus lisible.

Le rapport du Comité présidé par Édouard Balladur, et l'on peut le regretter, ne propose pas de supprimer l'un ou l'autre des échelons territoriaux mais de mieux les articuler. Dans le contexte européen, il apparaît essentiel de renforcer la région et de lui donner réellement un rôle de stratège.

Ce rapport propose de supprimer la clause de compétence générale pour les régions et départements, tout en la confirmant pour les communes et métropoles. Nous observons que, d'une part, la compétence générale incite à des doublons, empêche une coordination des actions et génère la concurrence entre les structures. Elle favorise aussi les financements croisés. Mais, d'autre part, la suppression de cette clause sera dommageable pour la région si on veut lui donner un rôle majeur en matière de développement des territoires.

La poursuite de la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale.

L'augmentation de cette dernière est beaucoup plus rapide que celle de la fiscalité nationale. Nous pouvons tous en faire le constat. Il y a au moins deux raisons à cela :

- tout d'abord, la décentralisation a étendu considérablement les compétences des collectivités territoriales, tout en mesurant au plus juste le transfert de ressources fiscales nationales, voire en les limitant dans le temps ;
- ensuite, la superposition de multiples collectivités émette l'action publique et multiplie les niveaux de décision. L'État n'a cessé de transférer de nouvelles charges aux collectivités territoriales tout en les contraignant à financer ses propres compétences.

C'est pourquoi nous proposons de :

- réaffirmer le principe de l'autonomie fiscale ;
- moderniser les « 4 vieilles » ;
- opérer un toilettage de l'ensemble des autres taxes locales, on en dénombrerait pas moins de 51 ;
- s'orienter vers une spécialisation de l'impôt local en affectant un impôt principal à chaque type de collectivité.

La suppression envisagée de la taxe professionnelle renforce l'urgence d'une réforme d'envergure. L'actuel projet de supprimer cette taxe inquiète les communes et les intercommunalités. Pour les particuliers, le grand changement pourrait bien être la révision des valeurs locatives qui sont à la base du calcul des impôts locaux. La prise en compte du niveau des revenus pourrait bien devenir réalité et pénaliser les classes moyennes. Pour notre groupe, ce mélange entre imposition des revenus et imposition locale serait absolument inacceptable.

Le rapport prévoit aussi une réforme des modes de scrutin. Il est proposé d'élire, lors d'une même élection, des conseillers territoriaux uniques agissant selon les cas pour la région ou le département.

Nous considérons que cette solution a des avantages : en réduisant le nombre d'élus et en faisant du conseiller territorial une sorte de guichet unique. Mais pour une réelle amélioration en termes d'efficacité de l'action publique, il faudrait aussi proposer des mesures complémentaires en matière de statut et de formation des élus.

Enfin, notre pays compte autant de communes que l'ensemble de ses partenaires européens. Il est dommage que le rapport n'en tienne pas suffisamment compte. Néanmoins, soulignons le rôle qu'elles ont joué dans la structuration de la nation ou qu'elles apportent dans la sauvegarde de l'identité locale. La force de la proximité, la diversité croissante des situations locales, la souplesse rendue possible par la décentralisation font des communes un élément structurant et incontournable de la vie de nos concitoyens.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

L'avis présenté sera fort utile, au moment où suite à la remise du rapport Balladur, une loi doit concrétiser la réforme des collectivités territoriales.

La décentralisation a été mise en place dans notre pays en 1982-1983, déterminant la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.

Le principe général n'en a jamais été remis en cause, mais bien souvent on a déploré l'empilement de textes votés au fil du temps sans cohérence globale, sans stratégie et sans souci d'économie de l'argent public. On a même, en parlant de nos structures territoriales, évoqué un millefeuille.

L'évolution récente de notre société, caractérisée par une urbanisation croissante, l'inégalité entre les différentes collectivités, les interventions de l'État dans la fiscalité locale, nécessite de toute évidence d'importantes réformes.

Le CESE est intervenu à maintes reprises sur ce sujet, préconisant entre autre l'organisation des métropoles, la recherche de cohérence des intercommunalités avec les bassins de vie et d'emploi, une nouvelle donne fiscale.

Le groupe de la CFTC est conscient du fait qu'une réforme doit être « mûrie » surtout dans le contexte de notre pays.

C'est la raison pour laquelle, il approuve la préconisation de cet avis, visant à ne pas refaire un découpage régional, un préalable à la réforme. Il est préférable comme le préconise le rapporteur, d'encourager des regroupements facultatifs autour de projets concertés.

Notre groupe n'est pas hostile à la réduction du nombre d'élus, ni au fait que le conseiller territorial devienne un interlocuteur unique, pour peu que les moyens en termes de statut lui soient donnés.

Plutôt que des regroupements autoritaires, il nous semble que le développement de l'intercommunalité est le bon moyen de remédier aux inconvénients indiscutables de l'émiettement communal. Il faut, dans cet état d'esprit, rapprocher le conseiller intercommunal de l'électeur par son élection au suffrage universel direct. Il est important également de donner la possibilité aux élus de se former et de revoir le statut des maires des grandes villes et des présidents de région qui doivent exercer leur mandat à plein temps.

D'une manière générale, il semble opportun de donner la possibilité à des collectivités de niveaux différents de s'entendre pour coopérer dans l'exercice de leur mission.

La réforme de la fiscalité locale est indispensable.

Les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer de ressources bien définies dont elles ont la maîtrise.

L'électeur doit pouvoir juger de l'utilisation de ses impôts. Il faut réaffirmer, comme il est dit, le principe de l'autonomie fiscale et en particulier recenser l'ensemble des dégrèvements et des exonérations, de manière à mettre un terme à ce processus.

Par contre, le groupe de la CFTC estime dangereux de mélanger en termes d'assiette la valeur locative et les revenus du foyer.

Dans les communes comportant un fort pourcentage de logements sociaux, tout l'effort risque de peser sur les foyers moyens ayant deux revenus, sans appartenir pour cela aux tranches supérieures.

Bien entendu notre groupe est favorable à l'amélioration de la répartition des ressources de la péréquation et nous sommes favorables à une DATAR forte, qui, auprès du Premier ministre, serait en mesure d'obtenir les arbitrages ministériels indispensables.

L'ensemble des préconisations de cet avis convient au groupe de la CFTC, qui a émit un vote positif.

Groupe de la CGT

Cet avis traite du sujet extrêmement sensible de l'organisation territoriale de notre République. La voie est étroite entre un *statu quo* territorial qui ne satisfait plus grand monde et un détricotage déraisonnable des liens historiques par lesquels les citoyens se reconnaissent dans les différents niveaux institutionnels et, par là même, dans les femmes et les hommes qui les représentent dans les assemblées territoriales.

La situation est d'autant plus confuse qu'après le travail du Comité Balladur, contenant plusieurs propositions approuvées par l'unanimité de ses membres, et d'autres par la seule majorité, le gouvernement a choisi dans son projet de loi de ne reprendre que certaines de ces dispositions et d'ajouter sa propre interprétation de plusieurs recommandations du Comité. Ainsi en est-il du mode de scrutin pour les futurs conseillers territoriaux, mode de scrutin actuellement fortement contesté car légitimement contestable.

Nous partageons donc, dans l'avis, l'approche raisonnée des réformes nécessaires ainsi qu'un certain nombre de mises en garde sur des points importants du projet de loi déposé au Sénat par le gouvernement, qui pour être rédigées dans le style diplomatique qui convient au CESE, n'en reflètent pas moins de vives inquiétudes.

Ainsi, la CGT partage la crainte que la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions nuise à la fois à la solidarité entre les territoires et à la capacité d'anticipation et de cohérence nécessaire entre les différentes politiques publiques ; mieux vaudrait de notre point de vue pousser au bout la logique de « chef de file » permettant à une collectivité de coordonner une action en fonction de ses compétences mais ne l'empêchant pas

d'intervenir sur un sujet qu'elle estime déterminant en fonction de réalités territoriales particulières ou de volonté politique propre.

Nous sommes également très interrogatifs sur la fusion proposée des élus départementaux et régionaux. Si le mode actuel d'élection des conseillers généraux n'est effectivement plus adapté à la situation démographique et au nombre important d'habitants résidant désormais dans les zones urbaines, le choix de « super cantons » pour élire les futurs conseillers territoriaux, outre une certaine confusion, risque de conduire à une addition de politiques locales et, par là même, de minimiser le rôle stratégique de la région en matière de développement, et ce au moment où l'État est de moins en moins présent pour assurer une certaine péréquation entre les territoires et une égalité d'accès des citoyens aux différents services publics.

D'autre part, comme l'ont souligné les présidentes des délégations aux droits des femmes des trois assemblées de notre pays, le mode de scrutin envisagé conduirait inévitablement à un recul de la place des femmes dans les assemblées régionales.

Nous partageons les préconisations de l'avis concernant deux points qui ne sont pas évoqués dans les conclusions du Comité Balladur, et que nous jugeons indispensables pour accompagner toute évolution des collectivités territoriales.

Le premier concerne le cumul des mandats : le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale est une exception en Europe, il ne contribue pas à la clarification nécessaire de notre fonctionnement démocratique, il est aujourd'hui un handicap pour que le Parlement joue pleinement son rôle. La suppression de ces cumuls doit permettre aux parlementaires d'avoir la disponibilité suffisante pour exercer la mission que leur a confiée le suffrage universel. Cette interdiction doit également s'étendre entre une fonction exécutive locale et une fonction ministérielle, comme le propose l'avis.

Le second vise le renforcement des instances de représentation de la société civile auprès des exécutifs territoriaux. L'élection au suffrage universel, s'il est une condition de la démocratie, n'en épuise pas le contenu. Dans un contexte où la décision publique doit prendre en compte des paramètres complexes et contradictoires, et où son acceptation par l'opinion est sans doute plus malaisée qu'autrefois, l'organisation du débat participatif et la mise en place d'instances pérennes de consultation ne peuvent être considérées comme un supplément d'âme, mais bien comme une composante indispensable à la démocratie de notre temps. Les évolutions suggérées pour les CESR comme les propositions visant à donner plus de poids aux conseils de développement participent de cet état d'esprit.

Enfin la CGT souligne que la vie des collectivités locales doit reposer sur des ressources saines et pérennes, permettant un développement des territoires maîtrisé par les élus. L'état actuel du projet de modification de la TP ne va pas dans ce sens.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

L'avis qui est présenté aujourd'hui par Claude Roulleau s'attache à tracer des pistes de réforme qui ont comme corollaire la décentralisation avec une volonté affichée d'une meilleure lisibilité et efficacité des collectivités territoriales.

Le rapporteur a mené son travail de façon exemplaire même si certaines de ses préconisations interpellent le groupe FO.

Force ouvrière rappelle plus particulièrement que les communes, qui sont l'archétype de la décentralisation, doivent rester des lieux essentiels en termes de solidarité et d'intégration sociale. La proximité, en la matière, constitue le maillon essentiel des politiques territoriales. À ce titre, le groupe FO ne peut qu'être d'accord avec l'idée que chaque collectivité territoriale aujourd'hui identifiée a sa place et doit être maintenue, tout en n'excluant pas une réflexion ultérieure sur le sujet.

Sous cet angle, le rapport Balladur servant en partie de fil conducteur à l'avis ne parle pas de suppression d'échelons territoriaux, mais préconise des rapprochements sur la base du volontariat des exécutifs notamment entre les régions, voire les régions et départements. Pour Force ouvrière, l'achèvement de la carte intercommunale, souhaité par tous, ne relève pas de la même logique. Il répond à des textes antérieurs qui prévoient en termes de fiscalité locale et de compétences partagées les possibilités de regroupement ou de création d'EPCI spécifiques.

Le souci exprimé de rationalisation et d'efficacité en matière de services publics territoriaux implique une redéfinition globale des compétences dévolues aux collectivités locales et l'attribution de la compétence générale, au-delà des communes, reste un vrai sujet si l'orientation du législateur tend à une spécialisation des compétences qu'elles soient naturelles ou transférées.

Force ouvrière soutient le rapporteur lorsqu'il indique que ce débat doit se construire dans un cadre national cohérent, réaffirmant le rôle de l'État qui doit en être le pilote.

Ainsi il ne serait pas admissible que, sous couvert de réformes de structures, l'emploi territorial soit touché. L'autre sujet important et connexe à une réforme des collectivités est la fiscalité locale.

Il est utile de rappeler que celles-ci réalisent à l'heure actuelle près des trois quarts des investissements publics et qu'elles votent chaque année des budgets en équilibre.

Au moment où la transformation de la taxe professionnelle provoque la polémique et où l'on constate périodiquement le désengagement de l'État par le transfert de compétences non compensé intégralement avec pour conséquence l'explosion des impôts locaux, il paraît incongru d'imaginer qu'une réforme des collectivités locales ne soit pas organisée sur la base d'une réforme de la fiscalité locale. Celle-ci doit permettre aux collectivités d'assumer pleinement leurs

compétences sans faire peser sur les citoyens une charge excessivement lourde en matière d'impôts locaux.

Comme le résume le rapport de la Cour des comptes rendu public le 27 octobre dernier, on assiste à la remise en cause « *du principe d'égalité, tel qu'il résulte de notre pacte républicain* »... « *Ce sont souvent les départements les plus pauvres, ceux qui disposent des recettes fiscales les moins dynamiques qui doivent en même temps faire face aux charges les plus importantes* ».

D'autre part, il faut aussi tenir compte de la RGPP qui définit une nouvelle politique de l'État en matière de proximité des directions de l'administration nationale.

De ce point de vue, Force ouvrière considère que la RGPP constitue l'aboutissement d'un processus qui utilise l'outil budgétaire comme levier de la réforme de l'État. Le résultat prévisible sera le report sur le citoyen du coût direct du fonctionnement des services publics locaux.

S'agissant du projet de création de nouvelles métropoles et dans l'attente de précisions ultérieures, il nous semble que cette structure de taille importante ne répond pas aux attentes en termes de proximité et de positionnement dans les échelons territoriaux.

Sur la problématique liée à la création des conseillers territoriaux, Force ouvrière s'étonne de cette perspective contraire à l'idée même de la décentralisation, que ce soit en termes comptables du nombre de collectivités ou du nombre d'élus territoriaux. Pour FO, il ne suffit pas d'en diminuer le nombre pour y trouver les sources d'amélioration et d'efficacité servant de justification à ces différentes propositions.

Derrière cette fusion de mandat électif, c'est la disparition progressive du département qui est programmée, ce que n'accepte pas Force ouvrière.

En substance, le groupe FO reste profondément convaincu que le service public local, élément essentiel de la cohésion sociale, doit demeurer le plus proche du citoyen et refuse que, sous couvert d'économie d'échelle et de rationalisation, l'État n'assume plus son rôle et surtout ne donne plus aux collectivités territoriales les moyens d'assurer leurs compétences actuelles voire futures.

En conclusion, tout en saluant le travail du rapporteur, le groupe Force ouvrière s'est abstenu.

Groupe de la coopération

Les effets déviants de la carte territoriale française, de ce « millefeuille » qui caractérise notre pays, sont depuis longtemps dénoncés : commune, intercommunalité, département, région - auxquels il faut rajouter « les pays ». Cette complexité politique, administrative et fiscale est pesante pour le citoyen qui attend des réponses aux limites du pouvoir centralisateur. Elle constitue aussi un handicap pour nos territoires et nos entreprises engagées dans une compétition économique internationale.

Le temps des décisions est aujourd'hui venu et la loi sur la réforme des collectivités locales va constituer une étape essentielle pour redessiner la nouvelle architecture locale du XXI^e siècle ; elle devra concilier la proximité, la cohésion sociale, le nécessaire rayonnement de nos territoires et un développement plus durable. Dans ce débat, la voix des acteurs de terrain, qui seront parmi les premiers impactés par les décisions engagées, doit se faire entendre.

Le groupe de la coopération soutient trois grandes orientations de l'avis :

- la nécessité de valoriser le rôle stratégique de la région, qui nous semble en effet l'échelle pertinente pour assurer l'attractivité des territoires à l'échelle européenne et plus largement dans une économie mondialisée ;
- la nécessité d'achever la carte intercommunale et la volonté de conférer une véritable légitimité aux responsables en charge de cet échelon, qui ne peuvent plus être les seuls élus de France à voter l'impôt sans rendre compte aux citoyens ;
- enfin, l'avis insiste sur la nécessité de lier la refonte des compétences et des structures locales avec la réforme des finances locales ; une partie des bienfaits attendus de la décentralisation est gommée par la complexification du système fiscal dont l'équilibre repose de plus en plus sur les transferts fiscaux et financiers de l'État. Ce débat a malheureusement été occulté par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle qui impacte la compétitivité de nos entreprises ; les arbitrages se font dans la précipitation dans le cadre du débat sur la loi de finances, et donc en déconnexion avec le projet de loi sur la réforme des collectivités locales. Il s'agit aussi de préserver le lien entre la fiscalité des entreprises et le territoire où elles sont implantées et de préserver l'autonomie financière des collectivités.

Le groupe de la coopération souhaite cependant exprimer des regrets :

- l'avis est en décalage par rapport au calendrier gouvernemental ; comment s'exprimer sur le rapport Balladur sans évoquer les dispositions du projet de loi gouvernemental ? L'avis n'évoque donc pas des dispositions importantes comme la constitution de pôles métropolitains, qui consacrent la montée en puissance du rôle des grandes agglomérations, avec comme réflexion essentielle l'articulation de l'espace rural avec cette dynamique urbaine ;
- la création du conseiller territorial unique constitue la mesure phare du projet gouvernemental. Mais cette mesure ne risque-t-elle d'ajouter de la complexité à la complexité ? Le nouvel élu, issu d'un canton, arrivera-t-il à dépasser son attache territoriale pour porter un véritable projet régional ? Sur ce point, comme sur d'autres, l'avis émet des réserves, mais il est regrettable que nous n'ayons pas pu aller plus loin dans nos propositions, par exemple le débat sur le rôle de l'échelon départemental.

L'avis passe aussi à côté d'une autre question de fond : le projet de loi est fortement marqué par le rôle « impulsor » de l'État, *via* les préfets. Certains parlent même d'une « recentralisation rampante », ouvrant ainsi un débat dans lequel les acteurs de terrain auraient pu s'exprimer. Le Parlement aura à trancher sur ces sujets qui sont très passionnés.

Dans ce contexte, l'avis s'en ressent et les propositions manqueront peut-être de lisibilité pour peser dans le débat à venir. Le groupe de la coopération s'est partagé entre un vote pour et l'abstention.

Groupe des entreprises privées

Il est rare d'avoir à se prononcer sur un sujet d'importance - la décentralisation - alors même que des projets de loi ont été adoptés en Conseil des ministres. Pour autant, le rapporteur a souhaité que cette réflexion aille à son terme avant que ne s'ouvrent les débats parlementaires ; notre groupe tient à le féliciter pour sa ténacité.

La première partie de l'avis a le mérite d'aborder de manière lisible une réforme en gestation depuis trente ans et que de nombreux textes de loi, assortis de décrets et d'arrêtés, ont rendu complexe. Ce constat étant largement partagé, nous ne nous y attarderons pas.

Il est en revanche souhaitable de s'arrêter un instant sur la méthode. Au cours de la discussion, plusieurs conseillers ont regretté que la section n'ait pas pris position catégoriquement - pour ou contre - sur certaines options proposées par le rapport Balladur. En effet, l'exercice aurait été difficile à conduire tant les avis, à titre individuel ou collectif, pouvaient être divergents.

Le groupe des entreprises privées souhaite dès lors aborder quelques-unes des propositions formulées par le rapporteur.

Nous partageons l'idée qu'il faut alléger les dispositifs actuels : l'élection des conseillers territoriaux uniques pour le département et la région nous paraît une bonne solution (si tant est que ce dispositif soit compris des citoyens), source d'économies par la diminution effective du nombre d'élus, et c'est également un moyen qui évite la redondance des compétences des niveaux régional et départemental dans certains domaines.

La question de la réduction du nombre des 36 000 communes aux moyens trop disparates s'est posée en section, mais il semble tout à fait prématuré d'y répondre.

Cette réforme ne sera appliquée qu'en 2014. Il nous paraîtrait dès lors judicieux que d'ici là, le droit à l'expérimentation offert aux collectivités territoriales par la révision constitutionnelle de 2003 permette, ainsi que le suggère le rapporteur, de tester des dispositifs différenciés, d'adapter la loi aux spécificités locales, de constituer des ensembles territoriaux à géométrie variable et enfin d'encourager le développement de projets interrégionaux. Ce faisant et à la faveur des résultats enregistrés, nous pourrions alors évaluer la pertinence des options retenues.

Le groupe est sensible à la nécessité d'imposer dans la gestion des collectivités locales les réflexes d'économie que s'imposent les entreprises du secteur marchand. Nous déplorons à cet égard que les économies d'effectifs réalisées dans la fonction publique d'État aient été plus qu'annulées par les augmentations d'effectifs de la Fonction publique territoriale.

Si nous sommes d'accord pour que la suppression de la taxe professionnelle ne prive pas les collectivités de leurs ressources financières indispensables, nous ne pouvons accepter que les entreprises assurent seules la compensation de cette ressource.

Le groupe ayant déposé un amendement qui a été sous-amendé et approuvé, il a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le rapporteur nous propose ainsi un avis équilibré quant à sa longueur et à son contenu.

Cela n'empêchera pas qu'il suscite de la part de notre groupe quelques observations, voire des remarques critiques.

Nous approuvons sans réserve plusieurs propositions, en particulier celle de supprimer la coresponsabilité dans la réalisation d'investissements publics notamment par le biais de financements croisés. Il faut revenir à l'esprit des contrats de plan de l'origine, il y a plus de 25 ans : l'État et les collectivités territoriales s'associent autour d'un projet commun, par exemple le développement des universités, mais chacun dans son domaine de compétences : l'État finance les bâtiments, la région la desserte en transports en commun des campus, le département et les communes le logement des étudiants.

Nous pensons également à la nécessité, affirmée par l'avis, d'avoir une carte des intercommunalités plus cohérente et plus rationnelle.

Notre groupe pourrait également évoquer le regret formulé par le rapporteur que le Comité Balladur se soit peu penché sur la question des finances locales. Tout en approuvant une nécessaire réforme de la taxe professionnelle, l'avis souligne à juste titre les risques de déresponsabilisation que ferait courir à notre système institutionnel une déliaison quasi complète entre contribuable local et impôt local.

Personne ne saurait contester la nécessité d'un système institutionnel plus compétitif, plus juste, plus lisible. Encore faut-il que les actions engagées aboutissent bien à cet objectif !

Par ailleurs, l'avis souligne avec pertinence quelques évolutions indispensables :

- le renforcement du rôle de la région, qui devrait être dotée d'une fiscalité plus dynamique ;
- l'élection au suffrage universel des instances dirigeantes des intercommunalités ;
- le lien, indispensable, entre la RGPP et la réforme institutionnelle. Un État plus performant ne peut que contribuer au meilleur fonctionnement de nos institutions territoriales.

Ces points d'accord étant soulignés, nous ferons part de quelques réserves sur trois propositions de l'avis qui paraissent par trop nuancées :

- La suppression de la clause de compétence générale pour la région ne paraît pas cohérente avec le rôle renforcé que l'on souhaite lui voir jouer. Par contre, cette clause pourrait être supprimée pour le département, déjà spécialisé dans quelques domaines : routes, action sociale, collèges, SDIS. C'était d'ailleurs la proposition du rapport d'Alain Lambert de décembre 2007.
- La création du conseiller territorial ne va pas sans surprendre : aujourd'hui le conseiller général est un homme très proche du terrain de par les compétences sociales ou routières du département ; le conseiller régional un homme de la stratégie de développement et d'aménagement. Le conseiller territorial va être en permanence écartelé entre ces deux approches.

N'aurait-il pas été plus judicieux, dans la perspective de la réduction du nombre d'élus territoriaux, de s'inspirer de la proposition du rapport Mauroy en 2000, de transformer les présidents d'intercommunalités en conseillers départementaux ?

- Tout en étant favorables au renforcement du rôle des métropoles, il faudrait aller plus loin et affirmer la nécessité d'une articulation forte entre les divers niveaux d'agglomérations à travers un schéma d'armature urbaine ?

Voilà les principales observations que nous souhaitons formuler sur cet avis qui n'oublie pas, même si les mentions sont rapides, de souligner la nécessité d'un statut de l'élu local, d'une limitation du cumul des mandats ou d'un renforcement de la vie démocratique dans notre pays.

Le groupe des entreprises publiques a partagé son vote entre l'approbation et l'abstention.

Groupe de la mutualité

L'architecture des collectivités locales est un système complexe, dans la répartition des compétences bien sûr, mais aussi dans la relation entre les différents échelons territoriaux ou dans les rapports de ces derniers avec l'État. Pour autant, la décentralisation est aujourd'hui intégrée par la population même si les critiques demeurent nombreuses sur sa mise en œuvre ou son fonctionnement.

Ces critiques sont le reflet des difficultés à mettre en évidence les bénéfices pour le citoyen, qui ne perçoit souvent que la complexité de l'organisation, son manque de visibilité ou encore les enchevêtrements du financement.

Les objectifs de la réforme des collectivités locales se confondent avec ceux qui ont inspiré les premières politiques de décentralisation : simplification, proximité et adaptations aux réalités locales.

Ces objectifs ne sont pas contestés, surtout lorsqu'ils sont adossés à deux principes essentiels :

- le maintien de l'État dans ses prérogatives régaliennes et dans son rôle de garant de la solidarité nationale. L'État doit être porteur de la cohérence d'ensemble comme le souligne l'avis ;
- l'explicitation, la mise en évidence du lien fondamental entre décision et financement afin d'éviter la dilution des responsabilités ou, pire encore, la perte de légitimité des prélèvements obligatoires.

Oublier ces principes a pu conduire à les remplacer par un excès de réglementation qui a entravé l'action des collectivités locales alors que la souplesse et l'adaptation aux réalités locales devrait être la règle.

L'expérience de la mutualité dans le monde sanitaire et de la protection sociale conduit notre groupe à compléter l'avis de trois recommandations :

- si la séparation entre compétences de gestion et compétences stratégiques peut être pertinente pour distinguer les fonctions propres de la région ou de l'intercommunalité, c'est aussi à la cohérence entre les objectifs nationaux ou régionaux et leur mise en œuvre qu'il faut veiller ;
- des indicateurs de résultats (qui traduisent un bénéfice réel pour les citoyens) sont indispensables afin d'éviter de se réfugier derrière une fallacieuse égalité de moyens et de droit... dont on oublie de regarder comment ils s'exercent ;
- enfin, il faut rechercher une séparation claire entre les phases de débat et de consultation et celles de décision pour éviter que le souci d'une plus forte participation de la population et des corps intermédiaires ne se traduise par une dilution de la responsabilité dans la prise de décision.

Ces précisions étant apportées, le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le rapporteur a présenté un avis très riche sur un sujet de plus en plus fondamental, celui d'adapter la gouvernance de l'ensemble de notre pays, dans toutes ses composantes, à l'évolution de notre société. C'est un sujet auquel le groupe de l'Outre-mer est d'autant plus sensible qu'il est au cœur des évolutions statutaires, Outre-mer, depuis des dizaines d'années.

Comme le souligne l'avis, la décentralisation est un fait acquis, inscrit dans la Constitution de la République.

Il analyse fort légitimement et intelligemment les différents échelons de décision publique et leur interaction.

Mais, curieusement, il a été considéré qu'il n'y avait pas lieu d'y parler de l'Outre-mer.

Pourtant l'Outre-mer, dans ce domaine, est un laboratoire statutaire dont l'analyse aurait pu permettre d'enrichir l'avis. Et il n'y a pas lieu de considérer que l'existence du rapport des États généraux empêche le Conseil économique, social et environnemental d'en parler.

En effet :

- pour les échelons de décision, l'Outre-mer offre des solutions multiples dont l'efficacité aurait pu être comparée entre les collectivités munies de deux échelons, celles munies d'un seul échelon, et celle ayant les mêmes structures qu'en métropole ;
- la définition des compétences Outre-mer, également, répond à des critères juridiques divers et à des répartitions dont l'opportunité aurait pu être mesurée et évaluée ;

- enfin, les modes de financement de l'action publique, sujet de plus en plus essentiel pour la démocratie locales et pour le développement des territoires, auraient pu inspirer certaines propositions.

Peut-être même cela aurait-il permis d'aller vers un avis plus hardi, comme l'ont souhaité d'autres intervenants.

Le groupe regrette que la séparation contre laquelle il lutte, entre l'Outre-mer et le reste de la République, apparaisse encore de temps en temps dans les avis, bien qu'il tienne à saluer les efforts de tous les collègues pour intégrer la dimension ultramarine dans leurs travaux.

En conséquence, le groupe s'est abstenu.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Baggioni : « Les jours et les mois passent vite au point que nos avis, jugés opportuns en début de printemps, peuvent paraître obsolètes au début de l'hiver, tant il est vrai que la somme d'informations et de réflexions véhiculées par les médias est de nature à faire évoluer les esprits, sans entamer pour autant les convictions des uns ou des autres. Soyons clairs !

Une très longue pratique de la gestion des collectivités locales et territoriale m'a conduit à souhaiter fortement la réforme de celles-ci. J'ai vécu - avec tant d'autres - cette situation complexe et confuse qui nous amenait à dénoncer " le millefeuille institutionnel " que nous considérons comme la cause essentielle de nos difficultés. Une simplification, pensions-nous, qui intégrerait une refonte totale de la fiscalité locale, serait la réponse appropriée à tous les problèmes qui se posaient encore après l'audacieuse réforme des lois de décentralisation. À la lecture du titre prometteur du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, je me suis dit : enfin, voilà la promesse d'un grand changement ! Plus encore, à la lecture de l'avant-propos qui précise les objectifs de la mission, je me suis dit : enfin, voilà les bases d'une véritable réforme !

Qu'il me soit permis de rappeler ici quelques mots d'Édouard Balladur extraits du préambule de ce rapport : "*L'organisation territoriale de la France est ancienne, complexe, faite de sédiments successifs accumulés en fonction des époques... elle est démocratique... les principes sur lesquels elle a été bâtie doivent être préservés... elle est marquée par des défauts qui, année après année, apparaissent aux yeux de tous : sa complexité, son coût, l'insuffisante solidarité entre les territoires, la difficulté de répondre aux besoins des populations... les choses ne peuvent continuer ainsi...*".

Je ne vois dans ces mots que réalisme et vérité.

Quand notre section vous a désigné comme rapporteur, Cher Claude Roulleau, j'ai adhéré sans réserve à votre démarche de soutien aux objectifs du rapport Balladur. Il serait pourtant malhonnête de ma part de ne pas dire publiquement que j'ai souvent, trop souvent peut-être, formulé des critiques sur la rédaction de votre rapport car j'ai trouvé que nous avions une plus grande

propension à faire de l'explication de texte qu'à émettre des critiques constructives ou faire des propositions un peu audacieuses dictées par l'expérience de ceux qui se réclament d'une certaine connaissance du terrain.

Qu'on ne réécrive pas le rapport Balladur pour tenir compte des propos des uns ou des autres, des indiscretions qui ont filtré ça et là, ou des premières informations sur les quatre textes législatifs, dont l'examen par le Parlement débutera en décembre : je le veux bien. Qu'on ne condamne pas ces initiatives gouvernementales étalées sur plusieurs mandatures législatives qui ont conduit à l'alourdissement de nos structures, à l'illisibilité de nos textes et à la complexité de leur mise en œuvre : je le veux bien aussi. Mais qu'on ne profite pas de ce projet de réforme tant attendue pour aboutir à une simplification de notre architecture administrative, qui passe nécessairement par la suppression de ce fameux " millefeuille " si décrié : je m'en étonne et je ne le comprends pas.

Nous avons souhaité une réforme d'envergure pendant des décennies. Les lois de décentralisation ont rendu cette attente supportable, malgré ces tentatives hasardeuses et inutiles que je viens d'évoquer.

Admettre aujourd'hui - comme vous le dites dans votre conclusion - qu'on peut encore s'accommoder de la lourdeur de notre architecture territoriale en privilégiant " dans l'immédiat des adaptations fondées sur le pragmatisme et la souplesse ", en souhaitant une intervention ultérieure qui conduirait à " des réformes plus profondes comme la suppression de l'un ou l'autre des échelons actuels ", revient à dire qu'on manque d'audace et de vision à long terme. Permettez-moi de le regretter.

J'aurais aimé que soient évoquées les conditions de mise en œuvre des réformes envisagées au regard de la RGPP car, au bout du compte, la lecture globale portera sur l'une et l'autre. J'ai insisté quelquefois sur le sujet de l'intercommunalité, dont j'apprécie l'intérêt, mais dont je connais aussi certains effets pervers. J'ai regretté qu'on passe sous silence les incohérences de certains regroupements - plus ou moins volontaires - caractérisés par une absence d'efficacité. Aussi, me paraît-il indispensable d'effectuer l'évaluation pertinente de ce qui a été fait avant de parler d'une " obligation " de poursuivre, sauf à courir le risque d'une véritable atteinte à la cohérence... et plus grave encore, à la démocratie.

Je dis avec conviction combien je partage les objectifs du rapport Balladur. Je dis aussi qu'on aurait tort de reporter à demain une autre réforme des collectivités locales parce que nous savons tous que ce type de démarche exige du courage, voire de l'audace. Or, il suffit de regarder avec quelle lenteur nous avons évolué en ce domaine pour se convaincre de la difficulté d'un pareil exercice dans un avenir assez proche. Monsieur le rapporteur, vous dire amicalement ce qui manque dans votre rapport, ne signifie pas qu'on rejette ce qu'il y a. Vous avez à mon avis insisté sur ce qui est " possible ". J'aurais préféré qu'on mette l'accent sur ce qui est " souhaitable " dès lors qu'on sait déjà

que cela est " nécessaire ". Ces réserves ne m'empêcheront pas de voter votre rapport ».

M. Geveaux : « Je tiens à féliciter le rapporteur pour son travail sur un sujet sensible. Le rapport Balladur a fait apparaître deux couples de collectivités dans le paysage territorial français : les communes et l'intercommunalité d'un côté ; les départements et les régions de l'autre. Pourquoi alors la suppression pure et simple des pays n'a-t-elle pas été proposée ? Le projet d'avis mentionne qu'il n'y aura plus de création de pays. Alors, pourquoi ne pas proposer leur suppression pure et simple ?

S'agissant du statut de l' élu, il fait débat depuis des années mais peu de choses ont été faites. Or, à partir de 2014, les élus territoriaux regrouperont les élus départementaux et les élus régionaux. Un même élu siègera donc dans les deux collectivités et se consacrera à plein temps à son mandat électif, alors qu'actuellement, un conseiller général ou régional peut assumer également des activités professionnelles. La réforme ne le permettra plus et menacera donc les actifs du secteur privé, de ne plus pouvoir exercer un mandat local s'ils le souhaitent. Il est grand temps de définir un vrai statut de l' élu.

Concernant la fiscalité, le rapporteur a raison d'insister sur la nécessaire autonomie fiscale des collectivités. La compensation telle qu'elle est menée actuellement par rapport aux recettes au niveau des collectivités est problématique. Les élus sont capables d'assumer leurs responsabilités en matière de prélèvement fiscal ; leurs mandats sont à durée déterminée et chaque électeur est capable de juger leurs compétences dans ce domaine. Le problème de la compensation est donc dangereux à terme, *a fortiori* lorsque l'on connaît l'état des finances nationales. C'est donc un point sur lequel on ne peut transiger : les collectivités doivent avoir toute leur autonomie en matière de fiscalité.

Une véritable péréquation est également indispensable. Elle existe en partie, mais dans un déséquilibre total. Il faut aller plus loin que la réforme et, pourquoi pas, créer un fonds national de compensation pour parvenir à un meilleur équilibre au niveau des collectivités territoriales.

Ces différents éléments sont importants dans le cadre de la réforme aujourd'hui envisagée. Elle se fera comme la décentralisation, par étapes, et progressera au fil des évaluations et des estimations. Cette réforme est nécessaire aujourd'hui et il faut souhaiter que les compétences définies tiendront compte de l'intérêt général. Je voterai l'avis ».

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour le travail réalisé et a voté l'avis.

En préalable, le groupe de l'UNAF rappelle les deux conditions indispensables à une décentralisation aboutie : le maintien de la clause de compétence générale et le renforcement de l'autonomie fiscale permettant ainsi aux élus de remplir pleinement leurs responsabilités et de préserver une véritable capacité d'investissement pour un meilleur service rendu en faveur des citoyens et des familles sur le territoire d'une collectivité donnée.

S'agissant maintenant plus directement du cœur des propositions de l'avis, le groupe de l'UNAF limite son intervention à trois points intéressant directement les familles et leur implication à tous les niveaux de la décentralisation :

- premier point, la délicate question de la fiscalité locale.

Le groupe de l'UNAF rappelle, comme il a déjà eu l'occasion de le faire en 2006 et 2008 lors des précédents avis du CESE sur la fiscalité et les finances publiques locales, que les multiples imbrications des flux financiers ne facilitent pas la responsabilité des acteurs et qu'au final, ce sont les familles qui supportent les conséquences financières de cette situation. L'avis, après la disparition éventuelle de la taxe professionnelle, souhaite une modernisation des taxes d'habitation, du foncier bâti et du foncier non bâti. Si le groupe de l'UNAF partage cette recommandation, il tient à préciser que cette rénovation devra s'accompagner de mesures transitoires pour les familles dont la situation sera sensiblement modifiée. Cette réforme devra mieux intégrer la capacité contributive des familles en prenant en compte leur composition et leurs ressources.

Par ailleurs, afin d'améliorer la transparence et la lisibilité de la fiscalité locale au regard des compétences respectives des communes, des intercommunalités, des départements, des régions, l'UNAF est favorable au principe d'une affectation mieux ciblée des impôts locaux par catégorie de collectivité locale.

- deuxième point, la place de la représentation de la société civile dans cette réforme des collectivités locales.

L'avis alerte à juste titre sur l'absence de prise en compte des CESR dans la réforme des collectivités locales. Le groupe de l'UNAF soutient la proposition de renforcer le rôle des CESR en leur réservant un espace plus important de consultation, notamment par l'ouverture du droit de saisine au préfet. Pour que les CESR jouent pleinement leur rôle de force de proposition auprès des élus, deux évolutions sont nécessaires :

- leur composition devra respecter le juste équilibre de leurs composantes à l'identique de la réforme engagée au niveau du CESE national ;
- ils doivent bénéficier d'une dotation financière autonome garantissant ainsi leur indépendance.

L'ouverture du champ de la consultation des CESR aux questions environnementales prévue dans le projet de loi Grenelle II en cours de discussion au Parlement renforce également le rôle des CESR auprès des élus locaux.

Cette recommandation est la garantie de la mise en œuvre de la démocratie participative par une consultation organisée des corps intermédiaires représentatifs. Elle évitera de tomber dans les travers d'une politique soumise aux feux de l'actualité, qui privilégie ainsi les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

- enfin, la conciliation de la réforme des collectivités avec celle de l'État et la RGPP nécessite la prise en compte des partenaires associés.

Ainsi, afin de tenir compte des nouvelles configurations administratives et des transferts de compétences au profit de la région, le groupe de l'UNAF ne comprend pas pourquoi les Unions régionales (URAF) ne sont toujours pas reconnues par la loi au même titre que les UDAF et que l'UNAF.

Le travail approfondi réalisé avec le présent avis respecte en final un certain équilibre que le groupe de l'UNAF tient à saluer, même s'il regrette que sur certains points, l'avis n'ait pu aller plus loin et être force de propositions pour une plus grande clarification dans le désormais fameux « millefeuille » des compétences entre les collectivités territoriales.

Groupe de l'UNSA

L'UNSA rappelle son attachement au principe de décentralisation, mais elle ne peut que souligner les difficultés liées à son exécution. Avec le CESE, l'UNSA demande les clarifications nécessaires sur les compétences, sur la gouvernance et sur le rôle des intervenants et des interlocuteurs des collectivités territoriales.

Ainsi, face aux dysfonctionnements et au manque de cohérence de la décentralisation, l'UNSA partage le choix de l'avis qui préconise de s'appuyer sur trois points de la réforme des collectivités locales : le renforcement de la région, le développement de l'intercommunalité, la reconnaissance du fait urbain au travers de la mise œuvre de métropoles.

Il faut cependant relever que ce travail sur le rapport du Comité Balladur n'intègre pas le projet gouvernemental de la réforme des collectivités territoriales. Or, l'UNSA considère que cette réforme requiert une approche globale traitant à la fois de l'institutionnel, des compétences et du financement, ce qui n'est pas le choix opéré par le gouvernement. La réforme doit avant tout profiter aux habitants et aux usagers des services publics dans un cadre renforcé de démocratie de proximité et de développement plus équilibré des territoires. Ainsi, est-il nécessaire de s'interroger sur la mise en place de conseillers territoriaux uniques car il n'est pas certain que cela apporte plus de lisibilité pour les citoyens et d'efficacité pour les élus et leur action.

Réservé sur la suppression de la clause de compétence générale, l'avis considère que le réaménagement de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités doit se faire sur le caractère stratégique ou de gestion d'une compétence. L'UNSA soutient cette recommandation dont l'objectif est d'assurer une meilleure gestion des compétences partagées, le renforcement de la notion de chef de file, le recours accru à la délégation de compétence et aux possibilités de contractualisation entre collectivités pour répondre aux réalités locales.

Pour l'UNSA, l'intercommunalité, au travers des EPCI qui seraient dotés d'une autonomie fiscale et dont les dirigeants seraient élus au suffrage universel direct, crée de véritables structures administratives de base. Le niveau départemental doit demeurer fédérateur des territoires urbains et ruraux. Si l'avis développe cet aspect, il reste peu explicite sur l'entité qu'est le canton. L'UNSA réitère sa préconisation de disparition pour construire un conseil départemental composé des représentants des EPCI. Et, comme le souligne l'avis, le développement de l'intercommunalité permettrait de réaliser les actions à un niveau pertinent et de faire contrepoids à l'émiettement communal.

S'agissant de la métropolisation, l'avis reste en retrait des propositions formulées par le rapport du Comité Balladur. L'UNSA demande également une clarification du statut des métropoles et surtout des compétences qui leur seraient dévolues.

Sur la problématique financière et fiscale, l'avis souligne, à juste titre, que les interventions constantes de l'État ont dénaturé le système fiscal local et contribué à réduire l'autonomie des collectivités locales. Pour l'UNSA, une réforme globale de la fiscalité locale est urgente du fait notamment des conditions de la suppression de la taxe professionnelle. On peut se référer à l'avis Valletoux que l'UNSA avait soutenu en son temps.

L'État doit également jouer un rôle de stratège pour assurer ses prérogatives régaliennes et ses missions de solidarité. Il en va de même pour la refondation d'une politique d'aménagement du territoire s'appuyant sur la DIACT, ce qui sous-tend un retour à une DATAR forte. Porteur de la cohérence, l'État doit jouer pleinement son rôle de garant par des péréquations qui compensent réellement les inégalités territoriales. De plus, l'UNSA approuve la suggestion de l'avis de permettre aux régions d'exercer une péréquation à l'égard des échelons infrarégionaux, dans un cadre contractuel et sur projets.

Quant à la conciliation de la réforme des collectivités locales avec celle de l'État et la RGPP, l'UNSA réitère sa critique sur le renvoi du débat relatif aux compétences et missions qui devraient les fonder et regrette profondément que l'on n'ait pas tenu compte de leurs répercussions sur le devenir des personnels.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants.....</i>	<i>183</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>149</i>
<i>A voté contre.....</i>	<i>1</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>33</i>

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 149

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Chifflet, Ducroquet, Lemétayer, Marteau, Pelhate, Pinta, Rougier, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Collinet, Hénon, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, MM. Vandeweghe, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Garnier, Saubert, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Crosemarie, M. Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Dezellus, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gardin, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chertier.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Baggioni, Boisgontier, Cannac, Charon, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Ferry, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mmes Grard, Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marseille, Masanet, Massoni, Nouvion, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Sylla, Mme Tjibaou, M. Valletoux.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mme Lebatard, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Olive.

A voté contre : 1

Groupe de l'agriculture - M. Lucas,

Se sont abstenus : 33

Groupe de l'agriculture - M. Lépine.

Groupe de la CGT-FO - M. Bécuwe, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemerrier, Mazuir, Porte, Mme Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Veyrier.

Groupe de la coopération - MM. Fritsch, Grallet, Lenancker, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Blanchard-Dignac, Duport, Mme Duthilleul, M. Marembaud.

Groupe de l'Outre-mer - Mme André, MM. Fuentes, Kanimoa, Ledee, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Duharcourt, Vigier.

DOCUMENTS ANNEXES

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

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

¹⁶ Plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, permis de construire, zones d'aménagement concerté

¹⁷ Projet d'intérêt général, opérations d'intérêt national, directives territoriales d'aménagement

¹⁸ Plan local de l'habitat

Source : Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales

Tableau 2 : La structure de la fiscalité locale en 2006

Nature des impôts	<i>en milliards d'euros</i>			
	Communes,* groupements, (y.c. syndicats)	Départements	Régions	Total
Produits votés des 4 taxes	37,73	18,13	4,36	60,22
Taxe d'habitation	9,44	4,53	-	13,97
Taxe sur le foncier bâti	11,85	5,50	1,59	18,74
Taxe sur le foncier non bâti	0,75	0,05	0,01	0,81
Taxe professionnelle (yc FDPTP)	15,89	8,05	2,76	26,70
Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)	14,91	14,51	3,97	33,39
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,60	-	-	4,60
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,10	7,39	-	9,49
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	-	5,04	1,02	6,06
Versement destiné aux transports en commun	5,28	-	-	5,28
Taxe sur les cartes grises	-	-	1,83	1,83
Taxe sur l'électricité	0,94	0,50	-	1,44
Impôts et taxes d'outre mer	0,72	0,15	0,48	1,35
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	1,15	-	1,15
Contribution au développement de l'apprentissage	-	-	0,37	0,37
Taxes de séjour	0,16	0,005	0,03	0,19
Taxe sur les pylônes électriques	0,17	-	-	0,17
Taxes sur les remontées mécaniques	0,03	0,01	-	0,04
Redevance des mines	0,01	0,01	-	0,02
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,005	0,005
Autres	0,91	0,25	0,23	1,15
Total taxes (hors taxes liées à l'urbanisme)	52,64	32,64	8,33	93,61

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

(* Y compris syndicats intercommunaux à contributions financières)

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

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

Tableau 4 : Répartition des groupements par taille démographique

au 01/01/2008

Groupements comportant :	CA	CU		CC		SAN	Total EPCI à FP	
		avec TPU	sans TPU	avec TPU	sans TPU		dont TPU	
moins de 700 habitants	0	0	0	0	15	0	15	0
de 700 à 999	0	0	0	4	20	0	24	4
de 1 000 à 1 999	0	0	0	17	113	0	130	17
de 2 000 à 4 999	0	0	0	145	418	0	563	145
de 5 000 à 9 999	0	0	0	316	442	0	758	316
de 10 000 à 19 999	0	0	0	332	247	1	580	333
de 20 000 à 49 999	1	0	0	209	86	1	297	211
de 50 000 à 99 999	93	2	2	13	12	2	124	110
de 100 000 à 299 999	67	3	1	1	3	1	76	72
plus de 300 000 habitants	10	6	0	0	0	0	16	16
Total	171	11	3	1 037	1 356	5	2 583	1 224
Pop. regroupée* en millions d'hab.	21,4	5,0	0,3	14,8	11,8	0,3	54,0	42,4
Nombre de communes regroupées	3 003	327	33	12 977	17 207	20	33 030	10 330

Source : DGCL

Tableau 5 : Répartition des groupements par nombre de communes regroupées

au 01/01/2008

Groupements comportant :	CA	CU		CC		SAN	Total EPCI à FP	
		avec TPU	sans TPU	avec TPU	sans TPU		dont TPU	
2 communes	6	0	0	6	16	0	28	12
entre 3 et 5	20	0	1	126	172	2	321	148
entre 6 et 10	30	1	1	374	473	3	882	408
entre 11 et 20	59	4	1	406	527	0	397	489
plus de 20 communes	56	6	0	125	168	0	355	187
Total	171	11	3	1 037	1 356	5	2 583	1 224
Pop. regroupée* en millions d'hab.	21,4	5,9	0,3	14,8	11,8	0,3	54,6	42,4
Nombre de communes regroupées	3 003	327	33	12 977	17 267	29	33 636	16 336

Source : DGCL

Tableau 6 : Répartition des groupements par mode de financement

au 01/01/2008

Modes de financement :	CA	CU	CC	SAN	Total EPCI à FP
Fiscalité directe locale					
4 taxes ⁽¹⁾		3	1 356		1 359
TPU ⁽¹⁾	171	11	1 037	5	1 224
Total	171	14	2 393	5	2 583
Pop. regroupée* en millions d'hab.	21,4	6,3	26,6	0,3	54,6
Nombre de communes regroupées	3 003	360	30 244	29	33 636

Source : DGCL

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

FP : fiscalité propre

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

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

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

au 01/01/2008

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

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

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

L'INSEE a élaboré, en métropole seulement, un type de zonage fondé, non seulement sur la continuité du bâti, mais encore sur les flux de déplacement domicile-travail. Il permet de distinguer les pôles urbains, les communes péri-urbaines et l'espace à dominante rurale. Le tableau ci-dessous répartit les communes appartenant à un groupement à fiscalité propre selon cette typologie.

au 01/01/2008

Nombre de communes appartenant à :	CA	CU	CC	SAN	Total (1)	Total métropole (2)	Poids dans l'ensemble (1)/(2)
pôle urbain	1 327	275	1 248	19	2 869	3 102	92,5%
péri-urbain	1 471	83	12 281	9	13 844	14 935	92,7%
espace à dominante rurale	170	2	16 663	1	16 836	18 532	90,8%
Total	2 968	360	30 192	29	33 549	36 569	91,7%

Source : DGCL

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

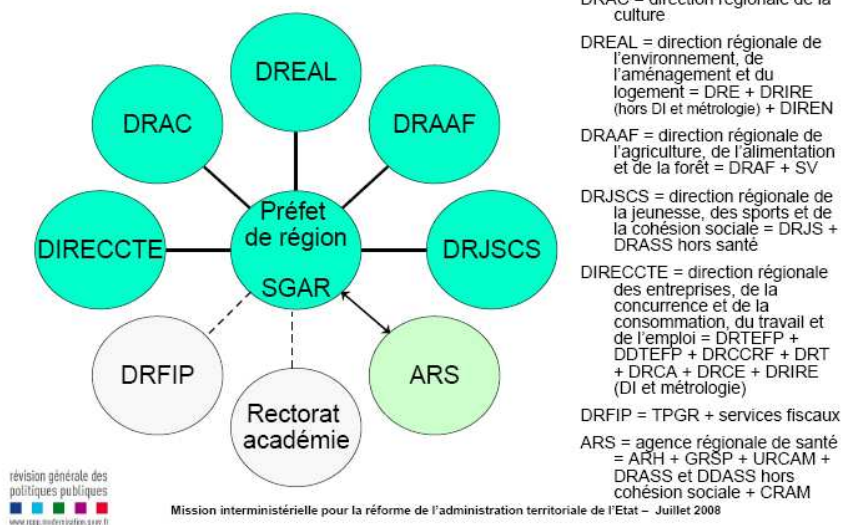


Schéma 2 : Schéma de l'organisation départementale à deux directions

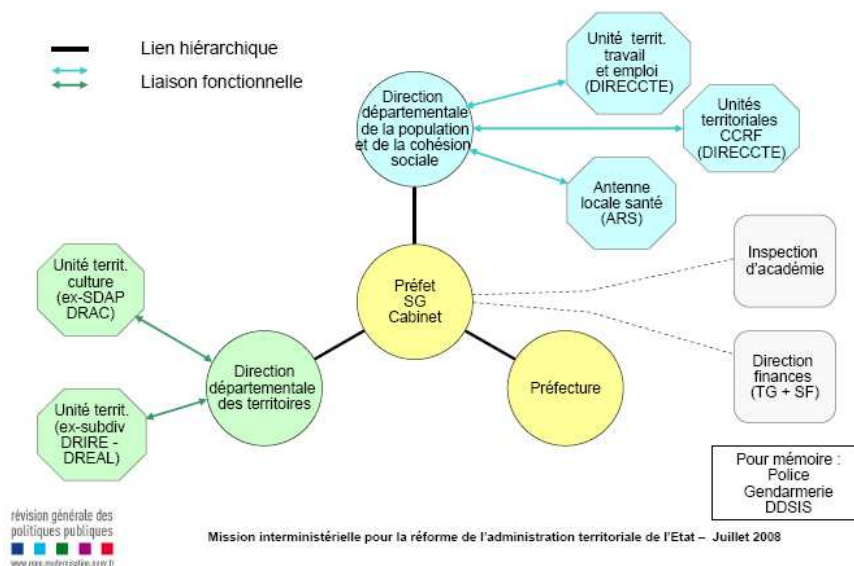


Schéma 3 : Schéma de l'organisation départementale à trois directions

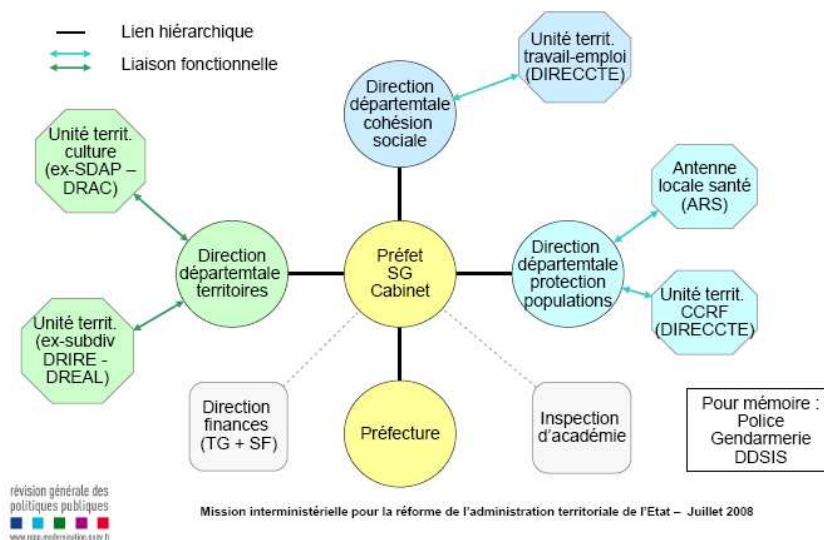


Tableau 9 : Étude comparative sur 12 pays membres (janvier 2009)

1. Données générales							
Pays	Nombre d'échelons	Echelon régional	Echelon intermédiaire	Echelon local	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'habitants (en milliers)	Nombre de collectivités territoriales pour 1 000 habitants
Allemagne <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	16 <i>Länder</i>	323 arrondissements (<i>Landkreise</i>)	12500 communes (<i>Gemeinden</i>)	12 839	82 438	0,16
	2006 – Clarification des compétences entre le <i>Bund</i> (Etat central) et les <i>Länder</i> : compétences accrues de ces derniers en échange d'un moindre pouvoir de blocage des lois au <i>Bundesrat</i> (Sénat).						
Autriche <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	2	9 <i>Länder</i>	[99 autorités administratives de districts (<i>Politischen Bezirken</i>)] ¹	2400 communes (<i>Gemeinden</i>)	2 409	8 316	0,29
	2003 et 2005 – Echecs des tentatives de réforme du système fédérale malgré la formation d'une Convention constitutionnelle en 2005.						
Belgique <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	4	3 régions et 3 communautés	10 provinces	600 communes	616	10 511	0,06
	2001 – Dernière réforme constitutionnelle, la 5 ^e depuis 1970 achevant le processus de fédéralisation de la Belgique.						
Danemark <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	2	5 régions (<i>Regioner</i>)	-	99 communes (<i>Kommuner</i>)	104	5 427	0,02
	2004 – Suppression des 13 comtés historiques pour créer 5 régions aux compétences plus spécifiques.						
Espagne <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	17 communautés autonomes (<i>Comunidades autonomas</i>) et 2 villes autonomes ²	50 provinces (<i>Provincias</i>)	8100 communes (<i>Municipios</i>)	8 169	43 758	0,19
	2006 – Début de l'adoption des statuts d'autonomie des différentes communautés (d'abord la Catalogne, puis Valence, etc.).						
Finlande <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	6 provinces (<i>Lääni</i>) et 1 province autonome ³	20 régions (<i>Maakunnan liitto</i>)	446 communes (<i>Kunta</i>)	473	5 256	0,09
	2005 – Expérimentation d'une régionalisation plus poussée (avec de nouvelles compétences en matière de services publics) dans la région de <i>Kuntaa</i> pour 7 ans.						
France <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	22 régions en métropole et 4 régions outre-mer ⁴	96 départements en métropole et 4 départements outre-mer ⁵	36779 communes	36 805	62 999	0,60
	2003 et 2004 – Réforme constitutionnelle consacrant l'autonomie financière des collectivités, suivie d'une loi organique prévoyant le transfert de compétences supplémentaires aux collectivités, notamment les régions.						
Italie <small>Dernière réforme de l'organisation territoriale</small>	3	15 régions à statut ordinaire et 5 régions à statut particulier (<i>Region</i>)	103 provinces (<i>Provincia</i>)	8100 communes (<i>Comuni</i>)	8 223	58 752	0,14
	2005 et 2006 – Réforme constitutionnelle du Sénat pour une meilleure représentation des régions, suivie en 2006 de l'échec du référendum donnant plus de compétences aux régions.						

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

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

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

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Répartition actuelle des compétences entre les collectivités locales et l'État	77
Tableau 2 :	La structure de la fiscalité locale en 2006	78
Tableau 3 :	Les dépenses des collectivités locales et de leurs groupements en 2005	79
Tableau 4 :	Répartition des groupements par taille démographique	79
Tableau 5 :	Répartition des groupements par nombre de communes regroupées	80
Tableau 6 :	Répartition des groupements par mode de financement.....	80
Tableau 7 :	Répartition par taille démographique des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre.....	81
Tableau 8 :	Répartition par type de zonage des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre	81
Tableau 9 :	Étude comparative sur 12 pays membres (janvier 2009)	84
Schéma 1 :	Réforme de l'organisation régionale : organisation cible	82
Schéma 2 :	Schéma de l'organisation départementale à deux directions ...	82
Schéma 3 :	Schéma de l'organisation départementale à trois directions	83

TABLE DES SIGLES

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

Depuis les lois Defferre de 1982/83 qui ont initié le processus de décentralisation, notre architecture institutionnelle s'est considérablement complexifiée.

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, a proposé des mesures de simplification qui ont inspiré les projets de loi adoptés par le gouvernement.

Une telle réforme ne saurait constituer une fin en soi. Elle doit être un moyen au service de l'intérêt général et au bénéfice du citoyen. Le Conseil donne sur ce sujet essentiel l'éclairage particulier de la société civile organisée.