

# **LES NOTES DU CERCLE COLBERT**

## **La réforme territoriale en question**

**CERCLE COLBERT**  
POUR UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE LOCALE





Cahier pratique

# LE MONITEUR

DES TRAVAUX PUBLICS ET DU BÂTIMENT

**20**  
POINTS-CLÉS

## LA RÉFORME TERRITORIALE EN QUESTIONS

**UNE RÉFORME TERRITORIALE :  
POURQUOI ?**

Rapport Attali, comité Balladur...

Page 5

**CE QUE CHANGE LA RÉFORME**

Conseiller territorial,  
métropole, CET...

Page 11

**ÉLÉMENTS DE COMPARAISON  
AVEC D'AUTRES PAYS D'EUROPE**

Allemagne, Autriche, Bulgarie...

Page 31

# SOMMAIRE

## ■ INTRODUCTION

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Incontournable.....           | 3 |
| La réforme territoriale ..... | 4 |

## ■ UNE RÉFORME TERRITORIALE : POURQUOI ?

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| 1. Objectifs de la réforme territoriale.....         | 5  |
| 2. Les raisons d'une réforme.....                    | 6  |
| 3. Du lancement à la Loi du 16 décembre 2010 ..      | 7  |
| 4. Des ambitions du comité Balladur à la réalité ... | 9  |
| 5. Les mesures de la Loi du 16 décembre 2010...      | 10 |

## ■ CE QUE CHANGE LA RÉFORME TERRITORIALE

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6. Les effets de la réforme sur la clause générale de compétences.....          | 11 |
| 7. Un conseiller territorial pour les régions et les départements .....         | 13 |
| 8. Les autres éléments de la réforme pour les régions et les départements ..... | 14 |
| 9. La réforme pour les communes et l'intercommunalité.....                      | 16 |
| 10. Les métropoles et les pôles métropolitains...                               | 18 |

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11. Les conséquences de la réforme sur les contrats et les marchés publics..... | 19 |
| 12. Des cas particuliers avec la Corse et surtout l'outre-mer .....             | 22 |
| 13. L'exception du Grand Paris.....                                             | 24 |
| 14. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) .....                  | 26 |
| 15. La réforme de l'administration territoriale de l'État .....                 | 27 |
| 16. La fin de l'ingénierie publique.....                                        | 28 |
| 17. La suppression de la taxe professionnelle (TP) .....                        | 30 |

## ■ ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS D'EUROPE

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 18. La gestion publique locale en Europe .....                   | 31 |
| 19. Les collectivités locales au sein de l'Union européenne..... | 32 |
| 20. Nombre d'échelons territoriaux en Europe....                 | 33 |

## ■ POUR EN SAVOIR PLUS

|                           |    |
|---------------------------|----|
| Textes officiels.....     | 34 |
| Autres publications ..... | 34 |



# Incontournable

Indéchiffrable, illisible, incompréhensible, les mots ne manquent pas pour décrire la réforme territoriale issue de la Loi du 16 décembre 2010. Mais cette réforme est d'abord incontournable pour les entreprises du BTP comme pour les collectivités locales.

Elle est incontournable parce qu'elle modifie en profondeur le paysage local, là où les entreprises sont implantées, là où elles se développent. Elle est incontournable parce que les collectivités locales réalisent à elles seules 70 % de l'investissement public en France. À cet égard, il faut noter que les administrations publiques locales ne réalisent qu'un cinquième des dépenses publiques de la France (12 % du PIB en 2009), alors que leur valeur ajoutée s'élève à un tiers de celle de l'ensemble des administrations. Autrement dit, chaque euro investi localement génère près de 60 % de valeur ajoutée supplémentaire par rapport à l'ensemble des administrations.

Mais la Loi du 16 décembre 2010 n'est que l'un des aspects de la réforme des territoires. À travers la Révision générale des politiques publiques (RGPP), l'État a entamé une réforme en profondeur de sa présence territoriale. Cette réforme aura, et a déjà, des conséquences profondes sur le développement des territoires.

Bref, tout change. Il faut remercier le « Cercle Colbert » d'avoir relevé le défi, en expliquant avec des mots simples une réforme compliquée. Des élus de tous bords, des fonctionnaires et agents territoriaux, et des experts du monde local se sont associés pour produire ce cahier pratique à l'intention des lecteurs du « Moniteur ». Qu'ils en soient remerciés.

**Cyrille Emery**, rédacteur en chef adjoint

*Ce cahier pratique est consultable à l'adresse [www.lemoniteur.fr/lemoniteur\\_numerique](http://www.lemoniteur.fr/lemoniteur_numerique) pour les abonnés aux services Premium du Moniteur.*



# La réforme territoriale<sup>(1)</sup>

La réforme territoriale trouve une grande partie de son origine dans le rapport Attali pour « libérer la croissance » de janvier 2008. Faisant un lien explicite entre croissance et décentralisation, Jacques Attali souligne le manque de clarté dans la répartition des compétences de ce qu'on appelle le mille-feuille (*expression dont on retrouve la première trace dans l'ouvrage « Le territoire stratégique », de Jacques Godron (L'Harmattan), et largement popularisée depuis*), et prône la disparition à terme d'un échelon, celui du département. De ce jour le débat est lancé.

L'État avait donné l'exemple avec la réforme de ses administrations centrales et locales, dans le cadre notamment de la Révision générale des politiques publiques (RGPP – juin 2007) et de différents grands chantiers.

Avec 26 régions, 100 départements, 14 430 EPCI<sup>(2)</sup> (dont 2 599 groupements intercommunaux à fiscalité propre et 11 831 à contributions communales), 15 099 syndicats, 36 791 communes<sup>(3)</sup>, le système territorial français est lourd, épais et lent : enchevêtrement des compétences, labyrinthe des financements croisés, structures innombrables, satellites repoussant sans cesse comme des polypes, la France est devenue peu à peu « le sumo » de l'administration des territoires en Europe ! Et les comparaisons avec nos voisins sont édifiantes. Il y a réellement matière à débat.

D'un côté, les partisans de la contention (voire de la réduction) des dépenses publiques affirment que la dépense des collectivités est en définitive proportionnelle au nombre d'élus, au nombre d'échelons de collectivités, chacun voulant justifier son existence par des actions donc par des dépenses. Plus c'est compliqué, plus c'est cher, disent-ils. Un sumo, ça coûte cher à nourrir !

En face, les fervents de la décentralisation, voyant dans la loi une menace pour leur indépendance et leur autonomie (« qui paye, commande ») ont défendu pied à pied prérogatives et libertés des élus et des collectivités.

Partisans et détracteurs se félicitent ou regrettent aujourd'hui que cette loi ne soit qu'une demi-réforme : les élus ont défendu leurs acquis, et le « big bang » territorial envisagé un temps n'a pas eu lieu. Quelle que soit la majorité de 2012, la clarification des compétences des collectivités devra connaître de nouveaux développements tant les complexités et les incohérences de notre système territorial restent nombreuses, malgré les changements déjà introduits.

Ainsi, comme souvent en France, beaucoup de bruit pour... pas grand-chose, diront les pessimistes. Une première étape, penseront les optimistes. Explications.

## Jacques Godron

Directeur associé de DLC, vice-président du Cercle Colbert.

**Auteur de ce cahier pratique :** Cercle Colbert ([www.cercle-colbert.fr](http://www.cercle-colbert.fr)).

**Coordination :** Jacques Godron et André Balesi.

**Avec la collaboration de :** Marc Beaulier, Coline Berthaud, Marianne Duranton, Charlotte Gressier, Henri de Grossouvre, Françoise Larpin, Élisabeth Moisy, Jean-Marc Peyrical, Igor Semo, Bertrand Sourisseau, Jacques Godron, Cyrille Emery et André Balesi.

(1) À noter que le Conseil constitutionnel a rejeté le 23 juin 2011 une deuxième fois le volet électoral de la réforme territoriale (<http://www.lagazettedescommunes.com/68777/le-projet-de-loi-sur-le-nombre-de-conseillers-territoriaux-en-conseil-des-ministres-le-29-juin>).

(2) Établissements publics de coopération intercommunale.

(3) Source : ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales – Dgcl, 1<sup>er</sup> janvier 2011.

# 1. Objectifs de la réforme territoriale

La réforme est née d'un constat : il y a trop de structures territoriales en France. L'objectif principal de la réforme est de les simplifier, notamment en encourageant l'intercommunalité, en instituant des métropoles et en créant un « conseiller territorial ».

## 1.1 Que devait clarifier la réforme des collectivités territoriales ?

La réforme doit s'étudier dans un environnement général de **réorganisation, institutionnelle autant que financière**, de l'ensemble du paysage public, national et local.

Ambitieuse au départ, elle a été progressivement dénaturée au cours des nombreux débats, votes et navettes parlementaires :

- Censée clarifier la répartition des différents échelons de pouvoirs locaux, elle ne les a pas spécialisés sur des métiers distincts (action sociale, infrastructures, éducation, économie). La *clause de compétence générale*, qui permet à chaque collectivité d'intervenir dans un grand nombre de domaines et encourage les financements croisés (plusieurs collectivités de niveaux différents finançant un même projet) est toujours d'actualité. Et la création des métropoles ne va pas arranger l'affaire !
- Censée simplifier l'action publique locale, la loi n'a pas supprimé d'échelon : au contraire, on crée deux types de *métropoles* (pourquoi faire simple...) et on accélère sur l'*intercommunalité* sans toucher aux communes. La disparition progressive des pays, simple échelon de projet, ne simplifiera pas grand-chose. Et l'émergence d'un axe région-département à côté d'un axe communes-intercommunalités ne réduit pas le nombre d'acteurs.
- Reste l'instauration du *conseiller territorial* (le nouveau « Shiva » des territoires) : un conseiller à 1 tête mais à 2 casquettes (département et région) derrière lequel certains entrevoient les prémices d'une fusion départements/régions.

## 1.2 Quels résultats majeurs a-t-on vu émerger ?

Au final, on voit sur l'ensemble du territoire émerger une réorganisation des compétences autour des 2 grands axes de la nouvelle organisation :

- Un axe région-département, avec la création du conseiller territorial et la possibilité de métropoles ou pôles métropolitains sur son territoire.
- Un axe communes-intercommunalités, avec la généralisation de l'intercommunalité et la possibilité de communes nouvelles.



## 2. Les raisons d'une réforme

La réforme s'est imposée dans les esprits pour plusieurs raisons ; d'abord une comparaison avec les autres États européens ; ensuite, le constat d'un enchevêtrement des compétences ; enfin, la nécessité d'adapter nos dépenses publiques à nos moyens.

### 2.1 Pourquoi une réforme des collectivités territoriales ?

La question s'inscrit dans un débat européen très large. En cohérence avec les États membres, l'Union européenne (UE) a engagé depuis longtemps un ensemble de réflexions sur les déficits publics ainsi que sur la rationalisation et la simplification des services, dont les objectifs se rejoignent : alléger les coûts des services publics, alléger les charges et simplifier les démarches pour les entreprises. Et redonner de la compétitivité à l'ensemble de l'Europe, par exemple avec un développement via une organisation basée sur les régions européennes, taille critique identifiée par l'UE.

La commission Attali soulignait déjà que la France se distinguait de ses partenaires européens avec :

- des dépenses publiques, rapportées au PIB, les plus élevées de la zone euro en 2007 et en progression constante ;
- une persistance de déficits publics plus importante que celle de nos partenaires européens, y compris ceux qui ont des dépenses publiques élevées comme les pays d'Europe du Nord.

### 2.2 Quels sont les principaux impacts du débat européen en France ?

Pour la France, cela s'est traduit notamment par une série de grands chantiers, d'une part avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – qui a conduit notamment à la réorganisation des ministères et à la réforme de l'administration territoriale – et d'autre part, à présent, avec la réforme des collectivités territoriales avec la Loi du 16 décembre 2010, et la réforme en cours de la taxe professionnelle (TP).

Cela s'est traduit également, dans cette réforme ou en parallèle, par la création du Grand Paris, des métropoles et des pôles métropolitains, et par la généralisation de l'intercommunalité.

### 2.3 Quel cadre général était posé par le rapport Attali ?

La commission Attali proposait de simplifier l'ensemble de l'organisation territoriale, services de l'État et collectivités inclus, et de clarifier la décentralisation :

« La décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement ».

« L'acte II de la décentralisation, constitué de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et des lois organiques de 2003 et 2004, n'a donc pas achevé la nécessaire restructuration de nos collectivités territoriales autour de régions fortes et peu nombreuses, plus particulièrement en charge du développement économique et de la formation professionnelle ; et d'intercommunalités affirmées, notamment des agglomérations, dont la population moyenne devra se situer dans une fourchette comprise entre 60 000 et 500 000 habitants afin d'atteindre la taille critique qui permet de diminuer le coût des services publics locaux pour le citoyen ».

« Le temps est donc venu de passer à cette troisième étape. Cette réforme doit se faire selon un double principe : répartir clairement les compétences entre les collectivités, et accorder à chaque niveau de collectivité des ressources précises ».

Ces dernières ambitions pour cette troisième étape se retrouveront dans les travaux du comité Balladur. Quant à la loi elle-même...

#### RAPPEL

En ce qui concerne la simplification du « mille-feuille », la commission Attali suggérait notamment la *transformation des intercommunalités en agglomérations* et la *suppression de l'échelon départemental*.

## 3. Du lancement à la Loi du 16 décembre 2010

Au départ, la réforme était plus générale que ne pourrait le laisser penser la Loi du 16 décembre 2010. De fait, la vraie réforme comprend également la disparition de la taxe professionnelle, mais aussi la Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a amené l'État à modifier en profondeur sa présence territoriale.

### 3.1 Quand a eu lieu le lancement de la réforme ?

Dans son discours du 25 septembre 2008 à Toulon, le président de la République a déclaré le moment venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences étaient une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. Le président de la République annonçait dans le même temps le lancement dès janvier 2009 d'une réforme des administrations locales, avec pour objectifs de réduire les échelons administratifs, de faire des économies, et de supprimer la taxe professionnelle.

On le voit, réforme des collectivités et réforme des administrations territoriales participaient du même projet d'ensemble. Réforme sur les questions institutionnelles et réforme sur les questions financières étaient tout aussi liées à l'origine...

### 3.2 Comment le comité Balladur a-t-il été constitué ?

Le « Comité pour la réforme des collectivités locales », dit comité Balladur, a été nommé par décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008. Il était composé de 11 membres et installé le jour-même du décret. Dans le discours d'Épinal du 12 juillet 2007, le chef de l'État annonçait déjà la constitution et les objectifs du Comité.

Le Comité devait œuvrer pour concevoir une réforme globale des collectivités territoriales comme un ensemble homogène. L'équilibre de sa composition a été recherché dans toutes ses composantes.

Membres du comité : Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris ; Jean-Claude Casanova, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politiques ; Jacques Julliard, historien ; Gérard Longuet, ancien ministre, sénateur ; Elisabeth Lulin, inspectrice des finances, directrice générale de Paradigmes ; Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, sénateur ; Dominique Perben, ancien ministre, député ; Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État ; André Vallini, député ; Michel Verpeaux, professeur de droit public à l'Université Paris-I (Panthéon-Sorbonne). Participaient aux travaux du comité avec voix consultative : Edward Jossa, directeur général des collectivités locales ; Philippe Josse, directeur du budget ; Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale. Le rapporteur général du comité était Hugues Hourdin, conseiller d'État.

L'objectif assigné au comité était de préparer un texte suffisamment consensuel, pour éviter une contestation politique trop forte, tout en engageant réellement une réforme d'envergure des collectivités territoriales.

### 3.3 L'adoption de la Loi du 16 décembre 2010 a-t-elle rencontré des obstacles ?

Le rapport intitulé « *Il est temps de décider* » du Comité pour la réforme des collectivités locales a été remis au président de la République le 5 mars 2009.

La réforme s'est très rapidement heurtée à un obstacle majeur : celui de la suppression d'un échelon territorial, qu'il s'agisse du département au profit de la région ou de la commune au profit de l'intercommunalité.

Le Conseil constitutionnel, saisi en novembre 2010, avait uniquement censuré l'article 6 du projet, relatif au tableau fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (décision n° 2010-618 DC, JO 17 déc. p. 22181). Le Conseil avait constaté que « six départements présentaient des écarts de plus de 20 % à la moyenne régionale quant à leur nombre de conseillers territoriaux rapportés à la population du département » : la Meuse, le Cantal, l'Aude, la Haute-Garonne, la Mayenne et la Savoie.

La loi a été adoptée au terme de trois lectures devant les deux assemblées. À noter que le texte avait été soumis en première lecture au Sénat, car les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales doivent être soumis en premier lieu au Sénat (cf. article 24 alinéa 4 de la Constitution), lequel est par ailleurs proche des élus locaux en raison du mode d'élection de ses membres.

### 3.4 Quelles sont les initiatives marquantes de la part du Parlement ?

En parallèle de l'action du comité, différents groupes de travail se sont constitués à l'Assemblée nationale et au Sénat :

- Rapport de synthèse des travaux des parlementaires de la majorité sur la réforme des collectivités locales, (Dominique Perben, député, et Jean-Patrick Courtois, sénateur UMP de Saône-et-Loire, janvier 2009).
- Organisation d'une « Mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales » (avec comme président Claude Belot, sénateur UMP de Charente-Maritime, le sénateur socialiste du Var,



Pierre-Yves Collombat, et le sénateur UMP du Cher, Rémi Pointereau, comme vice-présidents, et les deux rapporteurs Yves Krattinger, sénateur socialiste de Haute-Saône, et Jacqueline Gourault, sénateur centriste du Loir-et-Cher). La mission sénatoriale a publié un premier rapport d'étape le 11 mars 2009 (Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, Rapport du Sénat n° 264, 2008-2009).

Ce dernier mettait l'accent sur l'intercommunalité, et proposait d'apporter des réponses différenciées en fonction de la diversité territoriale. En juin 2009, la mission a remis un second rapport, « Faire confiance à l'intelligence territoriale » (Rapport du Sénat n° 471, 2008-2009).

Le rapport sénatorial présentait ses propositions autour de 3 thèmes principaux : la gouvernance territoriale, la clarification des compétences, la remise à plat des finances locales. Le Sénat, proche des élus locaux, de par sa composition et son rôle institutionnel particulier, insistait sur la nécessité de rétablir la confiance entre l'État et les élus locaux.

## 4. Des ambitions du comité Balladur à la réalité

Le comité Balladur proposait de réduire le nombre de régions à 15 et d'installer des élus communs aux départements et aux régions. Il proposait par ailleurs une réforme à la fois institutionnelle, électorale et fiscale.

### 4.1 Que sont devenues les principales propositions du comité Balladur ?

Comme de nombreux rapports publics, le comité Balladur a dénoncé le « mille-feuille » territorial, l'enchevêtrement des compétences et la complexité des financements. En conséquence, il proposait d'évoluer vers une quinzaine de régions, en lieu et place des vingt-deux actuelles, et de tendre vers des élus communs pour les départements et les régions.

C'est une réforme proposée qui était à la fois institutionnelle, électorale (création des conseillers territoriaux et élection directe des conseillers communautaires) et fiscale (la réforme de la taxe professionnelle).

Dans une double volonté de plus grande efficacité et de plus grande transparence, l'objectif essentiel était de simplifier l'organisation territoriale en :

- clarifiant et spécialisant davantage les compétences de chaque échelon ;
- limitant les recours au cofinancement ;
- favorisant les rapprochements et regroupements de collectivités, en particulier des communes avec l'achèvement de la carte intercommunale.

### 4.2 Pourquoi dissocier les réformes liées aux ressources des collectivités de la réforme globale ?

Le comité Balladur devait œuvrer pour concevoir une réforme globale des collectivités territoriales, en un ensemble homogène.

Les questions institutionnelles, suppression d'un niveau envisagé par le rapport Attali et spécialisation des compétences des différents niveaux de collectivités, et les questions financières, avec notamment le remplacement de la taxe professionnelle (TP) par la contribution économique territoriale (CET), figuraient dans les travaux du comité.

#### REMARQUE

Les questions financières ont été exclues du champ de la réforme globale, et la question de la réforme de la taxe professionnelle a été renvoyée au cadre de la Loi de finances (Loi de finances n° 2009-1673 du 30 déc. 2009 pour 2010) avant même l'adoption de la Loi du 16 décembre 2010, avec deux objectifs :

- sortir la question du cadre institutionnel, et donner plus de souplesse à son traitement, sans la soumission préalable au Sénat des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales ;
- limiter les risques liés à l'intervention du Conseil constitutionnel sur la réforme des collectivités.

Il est à noter par ailleurs, dans le cadre de la Loi de finances et quant à la possibilité pour les régions de bénéficier d'une autonomie fiscale et de la possibilité de fixer les taux correspondants, la réponse négative faite par le Conseil constitutionnel. Il a distingué l'autonomie financière (avec par ailleurs le principe de la libre administration, l'exercice des compétences et les dotations par l'État) et l'autonomie fiscale, qui n'y est donc pas subordonnée.



## 5. Les mesures de la Loi du 16 décembre 2010

La Loi du 16 décembre 2010 encourage l'intercommunalité. Elle crée les métropoles, les pôles métropolitains et la « commune nouvelle ». Enfin, elle institue un « conseiller territorial » à la place des conseillers généraux (départements) et régionaux (régions).

### 5.1 Quelles sont les mesures phares de la réforme ?

#### • La création des conseillers territoriaux

Elle est présentée comme le symbole de la réforme car simplificatrice et source d'économies :

- 3 793 « conseillers territoriaux » remplaceront les 5 922 conseillers généraux et régionaux actuels. Leur élection au suffrage universel direct à 2 tours sera calée sur les municipales : élection en 2014 pour une durée de 6 ans.

#### • Les trois nouveaux échelons territoriaux

Ils sont destinés à mieux prendre en compte le « fait urbain » :

- Les « métropoles » peuvent regrouper un ensemble de communes dont la population totale dépasse 500 000 habitants.
- Le « pôle métropolitain » regroupe les intercommunalités totalisant plus de 300 000 habitants, dont une de plus de 150 000 habitants.
- La « commune nouvelle » est destinée à faciliter le regroupement de communes contiguës.

#### • Le volet intercommunal

Deux mesures phares ont fait un relatif consensus :

- le fléchage sur les listes municipales des représentants de la commune dans les instances intercommunales, ce qui permet une désignation directe des élus communautaires ;
- la couverture intégrale du territoire national par les intercommunalités à l'horizon 2013.

### 5.2 Quelles sont les mesures manquantes par rapport aux premières ambitions ?

#### • La clause générale de compétence n'a pas été vraiment supprimée

- Cette mesure devait être la « formule miracle », permettant de clarifier les compétences, avec dans le même temps une suppression des cofinancements.
- Elle était simple : seule la commune dispose de la clause générale de compétences ; le département et la région ont des compétences d'attribution respectives et exclusives.
- Elle n'a été qu'atténuée. Par exemple : la loi peut prévoir le partage d'une compétence ; elle le fait d'ores-et-déjà pour le tourisme, le sport et la culture. D'autre part, il est possible de se saisir des compétences qui n'ont pas été attribuées par la loi.

#### • La suppression d'un échelon

- Il n'a, au final, pas été question de supprimer l'échelon départemental ou régional. Seuls les « pays » font les frais de la réforme.
- Il y aurait presque la création d'un nouvel échelon, l'intercommunalité, avec sa généralisation à l'ensemble du territoire national.

#### • Le découpage territorial

- Ni la réduction du nombre des régions, ni la redéfinition des contours de certaines, ni la fusion de certains départements n'ont été abordées.
- Ces mesures faisaient pourtant partie des principales recommandations du comité Balladur.

#### • Le Grand Paris

Son organisation et sa gouvernance sont donc reportés à un autre cadre.

#### • Le remplacement de la taxe professionnelle (TP) par la contribution économique territoriale (CET)

Il est traité dans un autre cadre préalable à la Loi du 16 décembre 2010 (Cf. 4.1, page 9).

#### • L'autonomie fiscale

La question a été éludée (Cf. 4.1, page 9).



## 6. Les effets de la réforme sur la clause générale de compétences

La clause générale de compétences est un principe très ancien en vertu duquel la commune règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. Le problème est que les autres échelons territoriaux (départements ou régions notamment) ont également des compétences qui peuvent trouver à s'exercer sur le territoire des communes.

### 6.1 Qu'est-ce que la clause générale de compétence ?

Au moment de la réunion de la commission mixte paritaire du Parlement, l'un des points restant en discussion entre les deux assemblées était la suppression annoncée de la compétence générale pour les départements et les régions. Par définition, la clause générale de compétences correspond à une règle en vertu de laquelle chaque collectivité territoriale (commune, département, région) a une capacité étendue permettant de fonder et justifier ses décisions et ses domaines d'intervention (les EPCI étant moins concernés dès lors qu'ils obéissent plutôt à une logique de compétence d'attribution, même si la définition de « l'intérêt communautaire » peut venir compliquer les choses). Inscrite dans les lois de 1871 pour les départements, et surtout en 1884 pour les communes (« le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »), ce principe permet donc de légitimer l'action publique locale dans tous les domaines, et figure clairement aujourd'hui au sein du Code général des collectivités territoriales. Les travaux du comité Balladur, et le projet de loi, avaient proposé de supprimer la compétence générale pour les départements et régions, avec une remise en question des compétences exercées par les différents niveaux (art. 35 du projet de loi), mais la loi spécifique prévue à cet effet dans le délai d'un an n'est finalement pas mentionnée dans la Loi du 16 décembre 2010 (art. 73 à 78).

### 6.2 Quelles sont les limites de la clause générale de compétences ?

La première limite vient du principe de légalité : ainsi, si l'on peut considérer que la clause générale de compétence n'est pas sans lien avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ce dernier principe ne peut s'exercer que dans les conditions prévues par la loi, comme le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel.

Ensuite, seconde limite, c'est le juge administratif lui-même qui est venu encadrer tant la *signification* que la *mise en œuvre* de la clause générale de compétence : une collectivité territoriale ne peut intervenir que dans le cas où il existe un intérêt public local suffisant. Il ne saurait s'agir ici d'un intérêt privé (comme le financement d'une voie privée) et cet intérêt local doit répondre directement aux besoins de la population.

### 6.3 Quelles sont les extensions possibles à la clause générale de compétences ?

La jurisprudence administrative a permis, par exemple, de justifier assez largement l'intervention de communes hors de leur territoire et hors de France, dès lors que cette intervention avait pour contrepartie des retombées en termes de développement économique pour leurs habitants. Cette conception extensive de l'intérêt public local s'est particulièrement illustrée dans ce que l'on a qualifié de « *socialisme municipal* », s'agissant de la création de services publics locaux dans des domaines très divers (commerces, cinémas, cabinets dentaires, campings...) que le Conseil d'État a rarement reconnu comme contraire au principe de liberté du commerce et de l'industrie.

Récemment, le Conseil d'État a reconnu la légalité de l'intervention d'une société d'économie mixte locale sur le marché des voyages (et donc en concurrence directe avec des agences), dès lors qu'elle répondait à un intérêt public local pour le développement économique et touristique de la région considérée.

### 6.4 La Loi du 16 décembre 2010 va-t-elle finalement bouleverser la clause générale de compétences ?

Au premier abord, la réponse apparaît plutôt positive dès lors qu'elle prévoit la répartition, par le législateur, des domaines de compétences des collectivités territoriales. Le comité Balladur soulignait que « la répartition des compétences entre collectivités locales relève de textes multiples et épars ». On pourrait ajouter que, jusqu'à présent, l'attribution de compétences claires et exclusives aux communes, départements et régions, est plutôt rare, et que la liste-même des compétences obligatoires conférées par la loi aux collectivités territoriales n'est pas très fournie.

#### EXEMPLE

Aucun texte ne confie clairement aux communes la prise en charge du service public d'alimentation en eau potable, ce qui explique que d'autres collectivités aient pu en toute légalité exercer cette compétence (le département de la Guyane, par exemple, jusqu'à la fin des années 1990).

De même, et contrairement à ce que l'on pourrait croire, les compétences obligatoires conférées par les textes aux collectivités départementales dans le domaine social ne



sont pas si nombreuses que cela, ce qui leur octroie une importante marge de manœuvre dans un domaine pourtant sensible et coûteux.

Au final, les précisions utiles sur la répartition des compétences n'ont, pour l'instant, pas été apportées, même si la réforme ouvre la possibilité d'une évolution.

### **6.5 À quelles conditions une évolution de la clause générale de compétences est-elle possible ?**

**La réforme susmentionnée n'apportera de vrais changements que si le législateur se met réellement à définir des compétences précises, *collectivité par collectivité*.**

On peut douter de la rapidité d'une telle évolution, ce d'autant que la loi a prévu que les collectivités territoriales conservent un droit d'initiative, par délibération spécialement motivée, dans les domaines où la loi n'a pas procédé à une répartition claire des compétences. Un tel droit d'initiative ressemble fort à la clause générale de compétences.

Une dernière remarque : si, au final, la législation fixe précisément et exclusivement la répartition des compétences entre collectivités territoriales (et entre ces collectivités et l'État) ou laisse peu de place à leur initiative, on peut s'interroger sur l'avenir des financements croisés sans lesquels de nombreux projets d'envergure ne pourraient pas voir le jour (notamment les projets d'intérêt national, des stades sportifs aux voies ferroviaires, navigables et routières, en passant par des musées et autres établissements culturels).

#### **REMARQUE**

Il faut noter qu'à partir de 2015, la loi prévoit que les compétences « dévolues aux échelons locaux le seront à titre exclusif, ce qui vaudra pour toutes les catégories de collectivités territoriales. Ce principe d'exclusivité doit être le garant d'une plus grande clarté dans la répartition des compétences. Pourtant, il suscite déjà des doutes quant à son applicabilité. C'est ce que souligne le rapport rendu par le sénateur Antoine Lefèvre le 2 février 2011 » (Virginie Donier, professeure de droit public à l'université de Franche-Comté, « Complément territorial », *Code général des collectivités territoriales*, Éditions du Moniteur, hors-série, mai 2011, p. 3).

En d'autres termes, la commune conserve une clause générale de compétences sur les affaires locales, alors même que les compétences des différentes collectivités territoriales seront exclusives les unes des autres, sauf pour celles qui n'auraient pas été attribuées par la loi.

On a fait plus simple.

Pour éviter cet écueil, le rapport Lefèvre propose de mettre en œuvre un dispositif de compétences partageables entre collectivités, celles-ci étant autorisées à définir localement les modalités de leurs interventions respectives. Le rapport note par ailleurs qu'il n'existe aucune procédure de substitution si aucune collectivité ne veut se saisir d'une compétence au niveau local.

## 7. Un conseiller territorial pour les régions et les départements

Le conseiller territorial va se substituer aux conseillers généraux (départements) et aux conseillers régionaux (régions).

### 7.1 Pourquoi avoir créé un conseiller territorial ?

La création du conseiller territorial s'inscrit pleinement dans le cadre de la RGPP. Elle a pour objectif de réduire la dépense publique, en diminuant le nombre d'élus et en améliorant la gouvernance territoriale.

La Loi du 16 février 2010 avait déjà organisé la concomitance du renouvellement des conseillers généraux et des conseillers régionaux, qui seront remplacés par les conseillers territoriaux en même temps, c'est-à-dire en mars 2014. Elle a ainsi fixé à quatre ans le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 et à trois ans celui des conseillers généraux élus en mars 2011. En conséquence, les conseillers territoriaux seront élus pour la première fois en 2014. Les 4 042 conseillers généraux et 1 880 conseillers régionaux seront alors remplacés par 3 471 conseillers territoriaux qui siégeront dans les deux assemblées : celle du conseil général pour le département, et du conseil régional pour la région. Les gains engendrés par cette diminution du nombre d'élus seront toutefois minorés par les frais engendrés par le double mandat (transport, hébergement), la majoration de 20 % de leurs indemnités et l'indemnisation de leurs suppléants. Quant aux gains attendus d'une amélioration de la gouvernance, ils différeront selon les contextes locaux. Si le double mandat départemental et régional peut ainsi favoriser la mutualisation des services et la complémentarité entre ces deux niveaux de collectivités ainsi que la coordination entre les départements, l'élection des conseillers régionaux sur une base cantonale pourrait au contraire être à la source d'une fragmentation de la politique régionale, chaque élu défendant les intérêts de sa propre circonscription électorale, ce qui pourrait engendrer une multiplication des dépenses.

### 7.2 Quelles sont les réactions à cette nouveauté ?

Le sujet est éminemment sensible, car la gauche annonce déjà, en cas de victoire à la présidentielle 2012, une remise en cause du cadre ainsi élaboré.

Le nouvel élu de 2014 devra dans ce dernier cas penser à deux niveaux et avoir à la fois une vision au-delà de son canton (pour porter un projet régional) et une vision de proximité. Cela apparaît déjà comme une révolution pour les élus départementaux et régionaux qui devront (comme les élus communaux et intercommunaux) repenser leurs territoires. Pour d'autres, toutes tendances confondues, deux formes de réaction :

- cette réforme n'est qu'une première étape pour atteindre un objectif de plus long terme : la suppression possible de l'un des deux échelons, départemental ou régional,
- cette réforme peut participer à une institutionnalisation du cumul des mandats.

Pour d'autres enfin, cela constitue un moyen de reprise en main de territoires par l'actuelle majorité, sans passer par le suffrage universel.

Concernant le mode de scrutin, certains élus des partis minoritaires craignent pour leur représentation, avec l'abandon de la dose de proportionnelle prévue initialement et avec l'adoption du seuil de 12,5 % des inscrits pour la qualification au second tour.

#### REMARQUE

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 23 juin 2011, annulant le volet électoral de la réforme, le gouvernement a décidé le 29 juin 2011 de mettre cette question à l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement convoquée cet été.



## 8. Les autres éléments de la réforme pour les régions et les départements

La loi ne touche pas seulement aux communes et à l'intercommunalité. Elle modifie le rôle et le fonctionnement des départements et des régions, et elle leur oppose deux « concurrents » nouveaux : la métropole et le pôle métropolitain.

### 8.1 Les départements ou les régions vont-ils disparaître à moyen terme ?

Dans le cadre actuel et avec la nouveauté constituée par le conseiller territorial, la réponse est négative. Certains soulignent la complexité, de ce fait, dans les dossiers de subvention où les deux niveaux de collectivités interviennent; de l'absence de lisibilité des dispositifs mis en place.

Le conseiller territorial est alors présenté comme une garantie de cohérence et de meilleure gouvernance entre le département et la région, qui auront leurs champs de compétence respectifs.

L'exemple a été donné du soutien aux entreprises, pour lequel il existe en région Île-de-France une quarantaine de dispositifs souvent inconnus des bénéficiaires eux-mêmes, ces dispositifs pouvant également exister dans les départements.

D'autres élus, et le Sénat a fortement souligné cette perception, ont le sentiment qu'on remet en cause leurs prérogatives et que l'on fait reposer sur eux tout le poids des dépenses des collectivités alors même que ces collectivités sont contraintes à respecter le principe de l'équilibre budgétaire.

### 8.2 Va-t-on vers une spécialisation des départements et des régions ?

La clause générale de compétences est la possibilité pour une collectivité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local (communal, départemental, ou régional selon la collectivité), mais l'un des objectifs de la loi étant de rationaliser l'action publique locale, le législateur a tenté de spécialiser les départements et les régions et de limiter les financements croisés.

- À compter de 2015, les conseils généraux et conseils régionaux verront donc leurs champs d'actions se réduire aux domaines que la loi leur attribuera. Néanmoins, ils pourront se saisir, par délibération spécialement motivée, de tout objet d'intérêt local (départemental ou régional selon la collectivité) qui n'a pas déjà fait l'objet d'une attribution de compétences par la loi.
- Par ailleurs, à compter de 2012, une participation financière minimale (en principe de 20 % du montant total des

financements apportés par les personnes publiques) de la collectivité maître d'ouvrage d'une opération d'investissement sera exigée, et ce pour limiter les financements croisés (sauf pour les projets du programme national de rénovation urbaine ou lorsque l'État est concerné).

- Enfin, à compter de 2015, le cumul de subventions provenant d'un département et de la région sera interdit, à défaut d'adoption d'un schéma d'organisation des compétences entre région et département (avec toutefois des exceptions, notamment pour les domaines de la culture, du sport et du tourisme).

### 8.3 Les métropoles et pôles métropolitains vont-ils déséquilibrer les départements et régions ?

La métropole (Cf. 10.2, page 18) sera amenée à exercer d'une part, des compétences obligatoires en lieu et place des autres niveaux de collectivités et d'autre part, des compétences facultatives pouvant être transférées par le département, la région, mais aussi l'État.

Sur le périmètre de cette nouvelle structure, le département se verra donc obligatoirement dépossédé des compétences suivantes : transports scolaires, gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, cette dernière compétence étant également obligatoirement exercée en lieu et place de la région.

À ces compétences obligatoirement transférées, s'ajoute un large éventail de compétences facultatives qui peuvent être transférées par les départements et régions à la demande de la métropole par convention : compétences en matière sociale, scolaire, économique, culturelle ou sportive. Selon les demandes effectuées par la métropole, les départements et régions pourront donc se voir priver de nombreuses compétences sur une partie de leur territoire, ce qui ne sera pas sans poser des problèmes de coordination entre la métropole et les collectivités territoriales.

L'éventuelle création de pôles métropolitains devrait entraîner des conséquences similaires.

#### **8.4 La loi va-t-elle entraîner des fusions de départements ou de régions ?**

**La loi facilite la procédure de fusion de départements entre eux, de régions entre elles, ou de départements et de régions.**

Ainsi, plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils généraux, demander à être regroupés en un seul département.

La fusion est ensuite soumise à l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, et ce dans chacun des départements concernés.

De la même manière, et toujours après approbation de chacune des assemblées et des populations des territoires concernés, il est possible de modifier les frontières régionales, de regrouper plusieurs régions, ou de fusionner une région et les départements qui la composent (dans ce dernier cas, l'adoption d'une loi est nécessaire).

#### **EXEMPLE**

Le projet qui a le plus de chance de voir le jour est la fusion de la région Alsace avec les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. D'autres projets comme la fusion de la Savoie et de la Haute-Savoie, celle des deux régions normandes ou le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne ont été évoqués, mais les freins locaux sont nombreux.



## 9. La réforme pour les communes et l'intercommunalité

La loi favorise la création de « communes nouvelles » et encourage, voire impose, l'intercommunalité.

### 9.1 La fusion de communes est-elle relancée par la réforme ?

La nouveauté est ici la commune nouvelle.

La loi vise à favoriser la fusion de communes par l'instauration de « communes nouvelles » (modernisation de la Loi « Marcellin » de 1971) sur une base volontaire par fusion de communes ou transformation d'un EPCI en commune nouvelle. Cette « commune nouvelle » dispose de toutes les compétences de la commune y compris la clause de compétence générale. La création requiert l'accord unanime soit des conseils municipaux, soit de la population de chacune des communes concernées.

La création d'une commune nouvelle est irréversible.

### 9.2 Quelles sont les spécificités de la « commune nouvelle » ?

Le conseil de la commune nouvelle est constitué des membres des anciens conseils municipaux dans la limite de 69 membres sauf si cette limite ne permet pas d'intégrer l'ensemble des maires et adjoints des anciennes communes. Le nombre de conseillers issus de chaque ancienne commune est proportionnel au nombre d'électeurs inscrits de l'ancienne commune.

La commune nouvelle peut décider d'un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales. Sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle, des communes déléguées sont instituées de droit dans un délai de 6 mois après la création de la commune nouvelle.

Le statut des communes déléguées est proche de celui des maires d'arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

Avec une nouveauté pour les communautés, l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires :

- Les délégués communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux dans l'ordre de la liste municipale (« système du fléchage ») pour les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste (pour plus de 3 500 habitants en l'état actuel du Code électoral).
- Les délégués communautaires restent désignés par le conseil municipal pour les autres communes.

### 9.3 Comment et pourquoi aller vers l'intercommunalité ?

La nouveauté de la réforme est ici la généralisation prévue, sinon imposée, de l'intercommunalité.

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) seront élaborés par le préfet avant le 31 décembre 2011

dans le cadre d'une procédure de consultation. Ils devront être adoptés dans un délai maximal de sept mois (trois mois de délai pour les communes concernées pour rendre un avis, quatre mois pour la *Commission départementale de la coopération intercommunale* - CDCI). Ils devront intégrer les objectifs suivants :

- Achèvement de la carte des EPCI à fiscalité propre (sauf pour les départements de la petite couronne parisienne) afin de supprimer les enclaves ou discontinuités territoriales.
- Constitution « dans la mesure du possible » d'entités d'au moins 5 000 habitants.
- Amélioration de la cohérence spatiale au regard du périmètre des unités urbaines Insee et des SCOT.
- Accroissement de la solidarité financière.
- Réduction du nombre de syndicats mixtes et de syndicats de communes.
- Rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement.

### 9.4 La réforme est-elle une consécration pour l'intercommunalité ?

Oui. Le schéma est arrêté par le préfet, après avis des communes et EPCI du département qui disposent d'un délai de trois mois pour émettre un avis, réputé favorable à défaut. Le projet est ensuite transmis à la CDCI qui dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer, au terme duquel son avis est réputé favorable.

Les propositions de la CDCI, conformes aux orientations fixées par la loi et adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres sont obligatoirement reprises dans le schéma proposé par le préfet. Le SDCI s'impose aux communes, tant pour la création d'EPCI à fiscalité propre que de syndicats intercommunaux.

Cela marque bien le renforcement et la simplification de l'intercommunalité, avec pour objectif de voir l'ensemble du territoire national couvert par des structures intercommunales d'ici juin 2013.

### 9.5 Que se passera-t-il en cas d'absence ou de refus de choix de l'intercommunalité ?

À compter du 1<sup>er</sup> juin 2013, le préfet pourra rattacher une commune isolée, et créer une enclave ou une discontinuité territoriale, à un groupement, même en cas de désaccord de la communauté de rattachement, sauf si la CDCI a fait le choix d'un autre projet.

Pour certains élus, les pouvoirs renforcés du préfet sont perçus comme un recul de la décentralisation, mais le ministre en charge des collectivités territoriales, Paul Richert, a pour sa part tenu à rappeler le 22 décembre 2010 les objectifs de rattachement des dernières communes isolées, de rationalisation du périmètre des EPCI actuels et la suppression des syndicats intercommunaux, devenus obsolètes.

### CHIFFRES

À ce jour, il existe 11 831 syndicats intercommunaux et 3 268 syndicats mixtes, en plus des 2 599 groupements à fiscalité propre (Source : ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales – Dgcl, 2011).

### DÉFINITION OFFICIELLE DES EPCI

« Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI ».



## 10. Les métropoles et les pôles métropolitains

En instituant des métropoles et des pôles métropolitains, la loi vise à créer des pôles économiques forts sur la scène européenne et internationale. Paris ne doit plus être le seul poumon économique de la France.

### 10.1 Pourquoi créer des métropoles ?

Ces vingt dernières années, de grandes métropoles se sont détachées au point d'apparaître comme des acteurs internationaux à part entière, en relation les unes avec les autres grâce à la restructuration des transports. Une métropole concentre le croisement de flux de populations, de marchandises, de capitaux et de services.

Au système des états souverains juxtaposés, aux frontières étanches, tend à se substituer une mise en réseau de mégapoles largement internationalisées.

Les pays historiquement centralisés comme la France ou la Grande-Bretagne disposent d'une capitale-métropole très développée. Mais elles souffrent de leur manque de villes capables de rivaliser avec les centres économiques et culturels que sont Barcelone, Francfort, Munich, ou Milan, pour s'en tenir à des exemples européens.

### 10.2 Qu'est-ce qu'une métropole ?

La métropole, avec une approche *intégrative*, est un EPCI qui regroupe plusieurs communes qui s'associent pour « élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (Article L. 5217-1 de la Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 12.).

Une métropole, doit former un ensemble de plus de 500 000 habitants, sans enclave et d'un seul tenant (sauf dérogations). Il ne peut pas être créé de métropole en Île-de-France mais en revanche une disposition dérogatoire permet à la Communauté urbaine de Strasbourg (452 000 habitants) de se transformer en métropole afin de conforter son rôle de capitale européenne.

#### EXEMPLES

Aujourd'hui les deux communautés urbaines dont les dossiers sont les plus avancés pour obtenir le statut de métropole sont Nice et Strasbourg.

### 10.3 Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?

Le pôle métropolitain, avec une approche *fédérative*, est un établissement public regroupant des EPCI à fiscalité propre, formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants (ou 50 000 habitants pour les zones frontalières). Il ne peut être créé en Île-de-France.

Le pôle métropolitain est soumis au régime des syndicats mixtes et pourra se voir transférer les compétences exercées

par ses EPCI membres uniquement dans les domaines de l'innovation et de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'aménagement de l'espace (par la coordination des SCOT) et du développement des infrastructures et des services de transport. Le pôle est également compétent pour la promotion de la culture.

#### EXEMPLE

Le dossier le plus avancé est celui mené par Lyon et ses voisins. Le Grand Lyon est déjà très intégré et, pour des raisons de complémentarités des territoires, est intéressé pour former un pôle métropolitain avec le nord de l'Isère (Communauté d'agglomération Porte de l'Isère), l'agglomération de Saint-Etienne et Vienne (agglomération du pays Viennois).

### 10.4 Les métropoles auront-elles des moyens et compétences supplémentaires par rapport aux communautés urbaines ?

Oui. Les métropoles sont un nouvel EPCI aux compétences élargies par rapport aux communautés urbaines. Elles disposent des compétences des départements telles que la voirie (domaine public routier départemental) et le transport scolaire, mais aussi des compétences des régions pour la promotion à l'étranger de leur territoire et de leurs activités économiques. Ce dernier point est particulièrement important, l'affirmation du rôle international des métropoles est une tendance croissante née de la mondialisation. Les compétences supplémentaires seront à négocier avec les départements et les régions.

Les métropoles peuvent également se voir confier par l'État la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures. Les communes qu'elles regroupent sont retirées de plein droit des autres EPCI pour les compétences exercées par la métropole.

#### REMARQUE

« On peut noter qu'une métropole est créée par décret et que le préfet ne possède pas l'initiative de sa création. Le préfet doit notifier, en vue d'obtenir un avis, le projet de création d'une métropole aux régions et départements d'implantation. En effet, cette création peut influencer sur leurs compétences. » (Clotilde Deffigier, « Les métropoles : une rationalisation en trompe l'œil », « Complément territorial », *Code général des collectivités territoriales commenté et annoté*, Éditions du Moniteur, hors-série, mai 2011, p. 41).

# 11. Les conséquences de la réforme sur les contrats et les marchés publics

La création d'entités nouvelles, la fusion de communes ou leur regroupement aura des conséquences sur l'exécution des contrats et marchés en cours.

## 11.1 Quel impact sur les contrats souscrits par les collectivités avec les tiers et notamment avec les entreprises ?

Les collectivités territoriales et leurs structures de regroupement sont amenées à souscrire des contrats très divers avec les opérateurs économiques, des marchés publics aux contrats de partenariat en passant par les concessions d'aménagement, les conventions de délégation de service public ou encore les conventions d'occupation domaniale.

Ces contrats, et tout particulièrement les marchés publics, représentent un volume financier considérable (plusieurs dizaines de milliards d'euros annuels pour les marchés publics) et sont des outils essentiels d'intervention de ces collectivités dans l'économie.

Dans ce contexte, la question posée revêt donc une grande importance et doit être traitée en plusieurs temps.

Tout d'abord, la règle est la même depuis les lois de centralisation de 1982 : tout transfert de compétence, d'une commune vers un EPCI par exemple, entraîne un transfert automatique des contrats attachés à cette compétence. Ainsi, le transfert de la compétence « ramassage des déchets ménagers » entraînera une substitution de l'EPCI à la commune ayant rejoint ce dernier.

### CHIFFRES

En 2009, les dépenses des administrations publiques locales s'élevaient à 214 milliards d'euros, dont 68,6 milliards de dépenses exécutées dans la section « investissement » (source : ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales – Dgcl, 2011).

## 11.2 Dans la pratique, quelles sont les difficultés à prévoir pour les contrats ?

Même si la règle évoquée sur le transfert automatique des contrats paraît simple de premier abord, elle peut poser quelques difficultés. Par exemple, toujours dans le cas de la création d'un nouvel EPCI, il sera sans doute souhaitable d'unifier l'ensemble des contrats initialement détenus par ses membres au sein d'un seul. Ainsi, s'agissant de conventions de délégations de service public pour la distribution de l'eau potable, il apparaîtra logique que l'EPCI souhaite lancer une procédure de passation pour un contrat unique, recouvrant tout le périmètre de ses communes membres.

### EXEMPLE

Les contrats souscrits par des communes qui auront été transférés à l'EPCI lors du transfert de la *compétence eau*, devront ainsi, pour certains, être résiliés avant leur terme, ou au contraire faire l'objet d'avenants de prolongation afin qu'ils arrivent tous à terme en même temps et que l'EPCI puisse en lancer un nouveau. Bien sûr, dans le cas où le service est géré en régie directe par la commune, le problème se pose avec une acuité moindre.

Ce sont en tout cas toutes ces problématiques qui vont devoir être gérées dans le cadre de la nouvelle réforme, à l'occasion par exemple de la création des métropoles, des fusions de communes ou de structures intercommunales.

## 11.3 Quels avantages le transfert des contrats peut-il représenter pour les collectivités concernées ?

Un transfert de compétences, et donc de contrats, est toujours – en tout cas normalement – l'occasion d'une réflexion sur la politique contractuelle à mener dans le ou les domaines considérés.

### EXEMPLE

Concernant la distribution de l'eau, c'est ainsi le moment de réfléchir sur le contenu du périmètre du service, de mener un audit sur son organisation et sa gestion effectuée jusqu'à présent ; mais aussi de comparer la délégation de service public avec d'autres modes de gestion, qu'il s'agisse de la gestion directe *via* une régie ou quasi directe *via* une société publique locale.

### REMARQUE

La création d'EPCI d'une ampleur certaine comme les métropoles va certainement amener ces dernières à prendre le temps de la réflexion sur l'organisation et la stratégie de leurs achats ; avec en ligne de mire, peut-être, la mise en place de services d'achats à part entière, comme dans des villes telles que Paris ou Lyon.



### 11.4 Le regroupement des collectivités va-t-il entraîner une évolution de leurs politiques d'achats ?

Il est clair que l'avènement de nouvelles structures de coopération locales comme les métropoles ne pourront qu'accélérer toute étude de fond, non seulement de la part des collectivités sur leur politique d'achat, mais aussi sur les modes de gestion de leurs services publics industriels et commerciaux et leurs relations à l'usager.

Le livre vert publié en janvier 2011 en prévision de la refonte des *directives européennes sur les marchés publics* va encore aiguillonner les réflexions des collectivités territoriales en la matière, en vue de la probable parution d'un nouveau Code des marchés publics en 2014.

De même, les règles applicables aux relations financières entre lesdites collectivités et les structures chargées d'un service d'intérêt économique général (par exemple, les associations intervenant dans des domaines comme le social, la formation, la culture, le sport) vont nécessairement amener les acteurs publics et privés à repenser leurs liens et les modalités de leurs interventions respectives.

#### EXEMPLE

C'est d'ailleurs déjà le cas, par exemple s'agissant des régions pour les questions de formation professionnelle ou des départements dans le domaine particulièrement sensible des affaires sociales.

L'évolution des législations, notamment communautaires, ne pourra donc que renforcer ce phénomène...

### 11.5 À quoi les entreprises doivent-elles s'attendre en ce qui concerne leurs contrats ?

**Tout dépendra évidemment des orientations prises par les nouvelles métropoles et autres communes issues de fusions.**

De telles entités publiques deviendront en tout cas des acteurs majeurs de l'économie locale, et on peut gager qu'elles sauront en tirer les conséquences et s'organiser pour travailler avec les entreprises – et notamment les PME – avec transparence et efficacité.

Concrètement, sans doute verra-t-on perdurer, voire s'accroître, la passation de contrats de partenariat pour la construction d'équipements importants (stades sportifs, réseaux de transports, équipements énergétiques,...). On peut également penser que ces collectivités territoriales sauront tirer tout le parti que leur offre actuellement le Code des marchés publics, s'agissant par exemple des opérations alloties (même si le projet de décret de réforme du code, dont la parution est prévue à l'été 2011, vise à créer de nouveaux contrats globaux), des procédures de dialogue compétitif ou encore de la dématérialisation des relations avec les entreprises. Il est probable que ces nouvelles structures sauront contractuellement traduire les avantages tirés de leurs nouvelles compétences, ce à quoi les entreprises devront être attentives.

### 11.6 Doit-on s'attendre à un développement de la mutualisation pour les départements et les régions ?

Le dispositif prévu par la réforme encourage la mutualisation des moyens entre départements et régions, exonère de l'application du Code des marchés publics les prestations de services relatives à des services non économiques d'intérêt général, en application de conventions entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes, ou entre les EPCI. Il tient compte de la jurisprudence communautaire qui impose le respect des règles de mise en concurrence aux services publics industriels et commerciaux tels que les services d'eau et d'assainissement. Il peut, par exemple, trouver application lors de la constitution de groupements de commandes (CJCE, 9 juin 2009, « Ville de Hambourg », aff. C-480/06). La mutualisation, qu'elle soit *contractuelle* (contrat de mise en commun de services ou de parties de services entre communes et EPCI par exemple mais aussi groupements de commandes) ou *structurelle* (groupements d'intérêts publics, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales...) est en effet un complément – et non un concurrent – indispensable à l'intercommunalité (elle constitue « une voie d'avenir pour assurer un service public local au meilleur coût » – Réponse ministérielle n° 81505, JOAN Q, 15 février 2011, p. 1500).

### 11.7 Doit-on s'attendre à un développement de la mutualisation pour les communes et les métropoles ?

Les articles 65 et suivants de la Loi portant réforme des collectivités territoriales ont donc confirmé – après une évolution de la jurisprudence communautaire sur ce point – que les conventions de mutualisation en cause ne relevaient pas du champ du Code des marchés publics.

Ces articles permettent également la création d'un service commun entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres, regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. La mutualisation locale est déjà une réalité très forte et elle ne pourra donc que se développer avec l'évolution de l'intercommunalité.

Avec les métropoles, la même logique prévaut et elle devrait également connaître un nouvel essor.

### 11.8 Quels sont les risques déjà constatés de la mutualisation ?

Au premier regard, il semble que la mutualisation de services partagés entre des collectivités est, non seulement un progrès, mais une nécessité, tant le mille-feuille territorial est fort et ses effets néfastes sur la dépense publique en général, et sur les dépenses de fonctionnement en particulier. Au moment de la création des intercommunalités, nombreuses sont les voix qui se sont élevées pour dénoncer la multiplication des structures de gestion peu lisibles. Mais comme toutes les bonnes idées, certaines mutualisations donnent des résultats opposés à ceux qui étaient attendus.

Plusieurs risques forts ont déjà été identifiés :

- Un nivellement des charges de personnel par le haut via une homogénéisation des conditions salariales et des avantages acquis fondés sur le mieux disant social.
- Un nivellement arbitraire du niveau de service par le haut lié à la difficulté à gérer des niveaux de service différents sur le territoire [effet « d'homogénéisation » qui provoque une élévation importante (et pas forcément prioritaire) du niveau de service dans les plus petites collectivités].
- Une complexification des organisations (notamment au sein des fonctions supports) qui génère des coûts incompressibles de gestion (apprentissage, sophistication des processus...).

### 11.9 Quels sont les progrès déjà constatés avec la mutualisation ?

Parallèlement, on commence à mesurer, avec l'effet de l'expérience, que la recherche d'économies avec comme seule règle de base la suppression de certains postes ne produit pas toujours les effets escomptés. Les économies en masse salariale ne sont effectives qu'au moment du départ des agents et non à la suppression du poste lui-même, et les effets démobilisateurs des réorganisations imposées induisent des dégradations de motivation et de services rendus aux usagers.

Malgré ces difficultés, la mutualisation représente une véritable opportunité pour moderniser la gestion publique locale, opportunité que la plupart des collectivités ont d'ailleurs choisie d'explorer avec attention depuis plusieurs années et qui va aller en se renforçant dans les mois à venir.



## 12. Des cas particuliers avec la Corse et surtout l'outre-mer

La géographie impose de conférer un traitement particulier à certains territoires de la République. Ainsi en va-t-il de la Corse et de l'outre-mer.

### 12.1 Quel est le statut actuel de la Corse ?

Depuis 1982, la Corse a connu une évolution de ses statuts face aux revendications en faveur d'une certaine autonomie, ou en faveur de l'indépendance.

Le 13 mai 1991, le statut Joxe a créé un modèle unique de collectivité territoriale et d'institutions locales : la collectivité territoriale de Corse (CTC), avec une responsabilité accrue des élus vers une autonomie relative de gestion. La Loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a apporté quelques modifications.

Les institutions de la Corse sont composées d'une assemblée délibérante, l'Assemblée de Corse, et d'un conseil exécutif. L'Assemblée de Corse comporte 51 membres élus pour six ans, et règle par ses délibérations les affaires de la CTC. L'Assemblée doit être consultée par le Premier ministre sur les projets de lois et décrets comportant des dispositions spécifiques à la Corse, et elle-même peut présenter au Premier ministre des propositions d'adaptation des lois ou règlements relatifs au développement économique, social et culturel de l'île.

En cas de fonctionnement normal impossible, le Gouvernement peut prononcer sa dissolution en Conseil des ministres.

Le conseil exécutif est composé d'un président et de huit conseillers élus par l'Assemblée parmi ses membres. Il dirige l'action de la CTC. L'exécutif local est responsable devant l'Assemblée, comme tout gouvernement devant son Parlement, car celle-ci peut mettre en cause la responsabilité du conseil en votant une motion de défiance.

#### REMARQUE

À noter qu'a été publiée au JO du 28 juin 2011 une circulaire datée du 23 juin relative au respect des compétences de la collectivité territoriale de Corse concernant le processus législatif et réglementaire.

### 12.2 Quelles seront les conséquences de la réforme territoriale pour la Corse ?

Pour Paul Giacobbi, Président du Conseil exécutif, s'exprimant devant l'Assemblée de Corse dès le 16 décembre 2010 : « La Corse n'est pas concernée par le texte dans l'immédiat. La représentativité insulaire, lorsqu'elle a été reçue par les membres du comité Balladur, avait en effet manifesté le souhait d'effectuer une pause dans les réformes au niveau de son organisation administrative. Plutôt qu'un changement en profondeur, elle avait indiqué que la priorité immédiate consistait à assumer pleinement les compétences que le Parlement avait dévolues à la collectivité territoriale de Corse ».

Mais de son côté Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, lors d'une interview au journal *Nice Matin* (éd. du lundi 3 janvier 2011), a rappelé :

- Que la réforme a été approuvée par le Parlement et validée par le Conseil constitutionnel et qu'elle est désormais en vigueur partout en France, en tenant compte du statut des différentes collectivités.
- Que si la loi prévoit donc l'application en Corse de la réforme de l'intercommunalité, on n'y créera pas, à ce stade, de « conseiller territorial ». La distinction entre les conseillers de l'Assemblée de Corse et les conseillers généraux de Haute-Corse et de Corse du Sud reste donc en vigueur.
- Que « si une évolution était souhaitée par l'Assemblée de Corse, il appartiendrait au Parlement d'en débattre ».



### 12.3 Quelles seront les conséquences de la réforme territoriale pour l'outre-mer ?

La réforme des collectivités préparée par le comité Balladur a proposé des réponses sécurisées pour tous les départements et régions de France en abordant également la question primordiale des finances locales. Pour autant, le rapport démontre que les régions d'outre-mer imposent une approche particulière.

En particulier, la proposition n° 20 préconise « d'instaurer dans les régions et DOM une assemblée ou collectivité unique », précisant que « contrairement à la règle applicable en Métropole qui veut qu'une seule collectivité locale administre un même territoire, les départements d'outre-mer ont également le caractère de régions.

Les inconvénients qui en résultent sont nombreux, en termes d'exercice de la démocratie locale et de coût de fonctionnement. Il est proposé que ces départements soient administrés, après consultation des électeurs, par une assemblée unique ».

Pour l'outre-mer, cette réforme soulève en effet la question de l'évolution institutionnelle de ses territoires et de la volonté de la société civile.

Le texte de la réforme des collectivités territoriales visant à remplacer en France les conseillers généraux et les conseillers régionaux provoquera le même processus de réduction des effectifs dans les régions françaises d'outre-mer.

La volonté du gouvernement pour l'outre-mer est de choisir l'« unité » distincte de l'« uniformité » : autrement dit, les administrés de chaque collectivité ultra-marine devront faire le choix du statut qui leur convient.

### 12.4 Quelles seront les possibilités offertes aux ultra-marins ?

La question commune aux ultra-marins est la suivante : quel exécutif pour la future collectivité ? Faut-il choisir un exécutif unique confié au président de l'assemblée ou un exécutif collégial responsable devant l'assemblée ? Autrement dit, faut-il une assemblée unique ou une collectivité unique ? Combien d'élus ? Quel mode de scrutin ? Quel équilibre des pouvoirs ? Quels contre-pouvoirs ? Quelles compétences ? Quelles ressources ?

La réponse à ces questions nombreuses est d'autant plus cruciale pour l'outre-mer qu'elle est liée à un souci d'optimiser les financements octroyés pour le développement de projets dans l'intérêt de ces territoires, et pour le rayonnement et le développement de la France en général. Or, il existe bon nombre de programmes de financements fondés sur une logique de cofinancement, c'est-à-dire complémentaires aux fonds nationaux, disponibles, mais encore sous-utilisés par la plupart des collectivités d'outre-mer : programmes intracommunautaires ou fonds structurels dans le domaine de la culture, de la biodiversité, de l'énergie, des media et de l'audiovisuel, ainsi que de la formation et de l'éducation.



# 13. L'exception du Grand Paris

Alors que le comité Balladur avait inclus la question du Grand Paris dans ses réflexions, le projet a été dissocié et traité par une loi promulguée le 3 juin 2010.

## 13.1 Pourquoi dissocier le projet de Grand Paris de la réforme globale des collectivités territoriales ?

Le 17 septembre 2007, Nicolas Sarkozy annonce son intention de lancer une consultation internationale pour « travailler sur un diagnostic prospectif, urbanistique et paysager, sur le « Grand Paris » à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans ». Dix équipes multidisciplinaires et composées notamment d'architectes œuvreront dès juin 2008.

Le comité Balladur, dans son rapport de janvier 2009, avait inclus un projet de Grand Paris dans le projet de réforme globale des collectivités territoriales, proposant par exemple la fusion de Paris avec les départements de la petite couronne. Mais le président de la République a dissocié ce sujet de la réforme des collectivités dès la remise du rapport. Le projet a été, préalablement à la réforme des collectivités, préparé à l'origine sous l'autorité du secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, Christian Blanc. La Loi n° 2010-597 relative au Grand Paris a été promulguée le 3 juin 2010, complétée notamment par différents décrets en juillet et septembre 2010.

N'étant pas un projet relatif à l'organisation générale des collectivités territoriales, le projet de Grand Paris n'était pas lui non plus soumis à un premier examen de passage au Sénat (Rappel : les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales doivent être soumis en premier lieu au Sénat).

## 13.2 Sur quelles bases le projet de Grand Paris a-t-il été lancé ?

Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, proposait la création de pôles économiques majeurs autour de Paris, ainsi que la création d'un réseau de transport public du Grand Paris, connectant ces pôles aux aéroports, aux gares TGV, ainsi qu'à Paris intra-muros. Christian Blanc a démissionné de sa fonction le 4 juillet 2010.

Ce projet a intégré en partie dans un second temps le tracé du projet de rocade « Arc Express » du Conseil régional d'Île-de-France.

Le « Réseau de transport public du Grand Paris » doit être « constitué des infrastructures affectées au transport public urbain de voyageurs, au moyen d'un métro automatique de grande capacité en rocade qui, en participant au désenclavement de certains territoires, relie le centre de l'agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et

culturels de la région d'Île-de-France, le réseau ferroviaire à grande vitesse et les aéroports internationaux, et qui contribue à l'objectif de développement d'intérêt national » (objectif fixé par l'article 1<sup>er</sup> de la Loi n° 2010-597 relative au Grand Paris).

L'objectif principal, en unissant les zones les plus attractives de la ville de Paris et de la région Île-de-France, est de susciter un développement économique et urbain autour de territoires stratégiques et riches de compétences, autour de projets de valeur identifiés, définis et réalisés conjointement par l'État et les collectivités territoriales, et d'assurer un rayonnement de la métropole parisienne à l'échelon international.

## 13.3 Quelles sont les extensions du projet Grand Paris prévues pour un développement scientifique ?

La loi prévoit également la création :

- d'un établissement public, la Société du Grand Paris, pour la mise en œuvre de ce réseau ;
- d'outils juridiques pour la réalisation des grandes opérations d'urbanisme du projet ;
- d'un établissement public chargé de l'aménagement, de l'urbanisme et de la mise en place d'un « cluster scientifique » pour le plateau de Saclay, et l'« Opération d'intérêt national » de Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

### DÉFINITION

Un « cluster » est un bloc d'unités urbaines ayant des activités homogènes, comme le quartier de La Défense, thème transposé ici au domaine scientifique.

## 13.4 Quels sont les principaux acteurs du projet Grand Paris ?

Naturellement et en premier lieu, l'État – et en particulier le ministère de la Ville créé en novembre 2010 –, la préfecture de la région Île-de-France, la région Île-de-France, la ville de Paris et la Société du Grand Paris. Mais deux autres structures ont un rôle significatif, Paris Métropole et l'Atelier international du Grand Paris (AIGP) :

- Paris Métropole, qui est en quelque sorte le syndicat du Grand Paris, est un syndicat mixte d'études créé en juin 2009, avec une démarche de coopération entre plus d'une centaine de collectivités d'Île-de-France, communes, intercommunalités, départements, région. La reconnaissance des pouvoirs publics lui confère un rôle accru dans la mise en place du Grand Paris. L'article 3 de

la Loi relative au Grand Paris prévoit que Paris Métropole dispose d'un avis consultatif sur le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

- L'Atelier international du Grand Paris (AIGP) a été créé sous la forme juridique d'un groupement d'intérêt public (GIP). Son organisation repose sur un conseil scientifique, rassemblant les dix équipes pluridisciplinaires ayant participé à la consultation internationale sur « le Grand Pari de l'agglomération parisienne », avec des ateliers thématiques et géographiques, et un conseil d'administration rassemblant des représentants de l'État et des représentants de la ville de Paris, de la région Île-de-France, de l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF) et de Paris Métropole.

### **13.5 Quel est le rôle particulier du préfet de la région Île-de-France ?**

Le préfet de la région Île-de-France (actuellement Daniel Canepa) a un rôle particulier dans le dispositif général : commissaire général du gouvernement au sein de la Société du Grand Paris (SGP) et de l'établissement public de Saclay, il négociera avec les collectivités et mettra en œuvre les contrats de développement territorial (CDT), créés pour intégrer des objectifs prenant en compte la diversité et une vraie modernité des fonctions urbaines, la mixité sociale dans l'habitat, l'optimisation des espaces et le développement durable.



# 14. La Révision générale des politiques publiques (RGPP)

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) vise à adapter les moyens de l'État à ses ressources. Elle touche donc d'abord l'État, mais cela n'est pas sans conséquence pour les collectivités. D'abord, l'État sera moins présent au niveau des territoires. Ensuite, et surtout, il sera amené à revoir les conditions de sa collaboration avec les collectivités locales. Cela se voit déjà avec la réduction progressive du concours des ingénieurs de l'État aux projets de travaux des petites communes.

## 14.1 Pourquoi la « RGPP » ?

Les effectifs et les dépenses du secteur public ont connu une forte croissance ces trente dernières années. Les dispositifs, les organisations administratives, les procédures, les effectifs et les coûts se sont ajoutés les uns aux autres sans réelle cohérence, avec pour résultat un cadre compliqué pour l'administration et les usagers.

Pour y remédier, en cohérence avec les objectifs de rationalisation demandés par Bruxelles aux États membres de l'UE, et à la suite du rapport Pébereau sur la dette publique, la RGPP a été annoncée par le Premier ministre François Fillon le 20 juin 2007. Le maître mot est « modernisation ». Celle-ci se concrétise par :

- des administrations modernisées donc, recentrées sur leur cœur de mission, réorganisées de façon plus cohérente, fusionnant si nécessaire,
- dès que possible et de façon logique, une réduction du nombre de fonctionnaires, en valorisant dans le même temps le travail de ceux-ci,
- des procédures simplifiées et plus modernes pour les usagers, avec notamment l'utilisation d'Internet.

## 14.2 Quels sont les objectifs de la RGPP ?

L'objectif de la RGPP est pour l'État, en réduisant ses dépenses et optimisant ses ressources avec notamment une économie de moyens, accroissant son efficacité au service des usagers, de lui dégager des marges de manœuvre indispensables.

Quatre chantiers interministériels ont été lancés en complément de la RGPP : la gestion des ressources humaines de l'État, la simplification des procédures internes et, avec un impact plus direct sur les collectivités locales, les relations entre l'État et les collectivités locales (voir le rapport Lambert de 2007 sur les relations entre l'État et les collectivités, qui rappelait l'effort général de rationalisation indispensable) et la réforme de l'administration territoriale. D'ici à 2012, la totalité des ambitions de la RGPP doit avoir été concrétisée.

## 14.3 En quoi la RGPP influe-t-elle sur les collectivités locales ?

**La RGPP a une influence directe et indirecte sur les collectivités locales.**

Différents éléments sont à prendre en compte. La réorganisation de l'État est celle des ministères et administrations centrales, ainsi qu'aux niveaux régional et local. La réforme de leurs administrations territoriales (Cf. 15, page 27) va de pair avec les transferts de compétences vers les collectivités locales.

Les transferts de compétences, sans les dotations de l'État correspondantes, ont déjà pour effet un accroissement des charges des collectivités en matière d'investissement et de fonctionnement.

La réforme de l'administration territoriale – dans son rôle de pilote, de conseil (de moins en moins) ou de contrôle de l'action des collectivités, et déjà par l'allègement des structures, des effectifs et compétences humaines, et par les recentrages géographiques – a également de multiples effets déjà constatés, pour les collectivités ou pour les usagers. La fin de l'ingénierie publique évoquée plus loin en est l'un des exemples.

En janvier 2011, le Sénat a créé une « Mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux » pour évaluer les objectifs et résultats de la RGPP des points de vue budgétaire, organisationnel et humain, ainsi que l'impact sur les collectivités et la qualité du service rendu à l'utilisateur. Les auditions ont commencé il y a quelques semaines et se multiplient avec notamment les ministres, dirigeants d'associations d'élus et d'organisations syndicales, et avec des praticiens des administrations locales.

### CHIFFRES

**Les principaux transferts de l'État aux collectivités locales sont actuellement les suivants :**

- Dotation globale de fonctionnement (DGF) : 41,3 milliards d'euros.
- Fiscalité transférée : 25,4 milliards d'euros.
- Dégrèvements d'impôts locaux et subventions spécifiques versées par les ministères : 13,3 milliards d'euros.

# 15. La réforme de l'administration territoriale de l'État

La RGPP s'accompagne d'une réforme de la présence de l'État au niveau des territoires.

## 15.1 Comment a été lancée la réforme de l'administration territoriale de l'État ?

**Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a été créé pour la validation des décisions prises dans le cadre de la RGPP.**

Première étape importante du projet de RGPP annoncé en juin 2007, le premier Conseil de modernisation des politiques publiques a été présidé par le président de la République le mercredi 12 décembre 2007. Trois autres conseils de modernisation se sont réunis les 4 avril 2008, 11 juin 2008 et 30 juin 2010.

Le premier conseil du 12 décembre 2007 précisait :

- « Le niveau de droit commun du pilotage local des politiques publiques de l'État sera le niveau régional ».
- « Le niveau départemental, niveau de mise en œuvre, ne sera plus organisé en fonction des périmètres des ministères, mais selon l'organisation la plus opérationnelle », le niveau régional pilotant et supervisant le niveau départemental, celui-ci ayant la relation directe avec les différents publics et intervenants sur le terrain.

Dans le cadre de la RGPP, le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions se situe dans cette logique.

## 15.2 Pourquoi la simultanéité des réformes de l'administration territoriale de l'État et des collectivités ?

Dans sa « circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État », François Fillon indiquait le principe selon lequel « l'administration territoriale de l'État à l'échelon départemental devait être organisée à partir des besoins prioritaires de la population et devait faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux, principe dont ont été déduites des options de réorganisation profonde lors des réunions du Conseil de modernisation des politiques publiques ».

À l'occasion d'un forum des *Echos* en décembre 2009, Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France et membre du comité Balladur, interrogé sur l'importance de mener de concert les réformes de l'administration territoriale et des collectivités, précisait que « la simultanéité est indispensable pour éviter que l'administration centrale reprenne sa place à l'échelon local et revienne ainsi sur le principe de déconcentration ».

La réforme de l'administration territoriale de l'État devait nécessairement prendre en compte celle des collectivités

territoriales, et inversement, administrations de l'État et collectivités devaient coopérer sur des périmètres géographiques relativement identiques, au service des administrés. Avec un nouveau poids régional du côté de l'administration de l'État qui ne s'est pas retrouvé du côté correspondant des collectivités.

## 15.3 Quelles sont les grandes nouveautés dans l'administration territoriale de l'État ?

Fusions d'administrations centrales et de leurs services locaux, réorganisation des directions régionales et départementales, réorganisation du corps préfectoral, telles ont été les grandes lignes de la réforme.

Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 a introduit un grand changement avec la disposition qui donne au préfet de région « autorité sur les préfets de département », pour la première fois dans l'organisation du corps préfectoral de l'administration territoriale classique de l'État.

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 précisait déjà l'organisation et les missions des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), mises en place au 1<sup>er</sup> janvier 2010 dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale, résultant notamment de la fusion de différents services, et placées sous l'autorité des préfets.

## 15.4 Quelle est la nouvelle organisation départementale pour l'administration de l'État ?

Sous l'autorité du préfet, n'existent plus que trois directions départementales interministérielles dans les plus gros départements (deux) :

- la direction départementale des territoires (DDT) (et de la mer, sur le littoral) regroupant les services de l'équipement, de l'agriculture (et des affaires maritimes, sur le littoral) ;
- la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) regroupant notamment les services de la jeunesse et des sports, ainsi que la partie sociale des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (ex DDAS) ;
- la direction départementale de la protection des populations (DDPP) regroupant les services vétérinaires et l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Dans les départements de moins de 400 000 habitants, les DDCS et DDPP ne forment qu'une direction.

Compte tenu de l'organisation mise en place, on peut par ailleurs se poser la question du rôle à terme des sous-préfets, et de l'avenir des sous-préfectures.



# 16. La fin de l'ingénierie publique

Les communes, et notamment les plus petites d'entre elles, étaient habituées à recourir aux services des directions départementales de l'Équipement pour assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage, ainsi que la maîtrise d'œuvre de leurs travaux, notamment en matière de voirie. Mais la donne est en train de changer.

## 16.1 Quel est le cadre de l'ingénierie publique ?

L'ingénierie va de la phase maîtrise d'ouvrage (conseil « stratégique », assistance à maîtrise d'ouvrage, conduite et organisation des opérations), aux études (diagnostic, analyse, dessins), jusqu'à la possibilité de maîtrise d'œuvre (direction de la maîtrise d'œuvre, conduite, réalisation et contrôle des travaux...).

Le décret du 23 août 1804 organisant le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées permettait à l'État de mettre ces services d'ingénierie à la disposition des collectivités territoriales. Les réorganisations et fusions successives des services de l'État ont, sous la tutelle d'un ministère devenu ministère de l'Équipement, donné naissance aux directions départementales de l'équipement (DDE).

Ce sont essentiellement les services de l'équipement, ainsi que, par ailleurs, les services de l'agriculture, qui vont accompagner les collectivités territoriales – administrativement et techniquement – dans, ainsi que le résume bien l'article 2 du décret n° 2000-257 du 15 mars 2000 relatif à la rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit de tiers par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture : « la conduite d'opération, la maîtrise d'œuvre, la gestion des services, les prestations de contrôle, d'étude, d'expertise, de conseil et d'assistance dans les domaines de l'aménagement, de l'équipement et de l'environnement, ainsi que le mandat de maîtrise d'ouvrage ». L'exercice de l'ingénierie publique, hors du champ concurrentiel, est souscrit à des tarifs inférieurs à son véritable coût et permet, encore aujourd'hui, aux collectivités territoriales, en particulier aux petites communes, de disposer d'une sorte de « service technique » local à moindres frais.

## 16.2 Pourquoi réformer l'ingénierie publique ?

Ces dernières années, l'ingénierie publique a été l'objet d'évolutions fondamentales, avec la succession des deux réformes de 2001 et 2008, et la soumission aux règles de la commande publique des prestations effectuées auprès des collectivités territoriales.

En 2000, la Cour des Comptes (rapport sur « la fonction publique de l'État ») stigmatisait déjà la concurrence entre *équipement* et *agriculture* dans le cadre de l'ingénierie publique, ainsi que les compléments de rémunération excessifs des fonctionnaires concernés. Dans le même temps l'ingénierie privée se mobilisait contre une concurrence déloyale, avec des plaintes en 1998 et 2000 pour violation par l'État français des normes en matière de concurrence, et par un recours en Conseil d'État à l'encontre d'un décret de 2000 confirmant les conditions de l'ingénierie publique.

## 16.3 Quelles ont été les modifications particulières avec la Loi MURCEF du 11 décembre 2001 ?

La Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (dite loi MURCEF) n'a pas remis en cause l'ingénierie publique mais l'a réorientée, d'une part, vers le conseil plus que vers l'exécution, dans un souci de soutien aux petites communes, privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage plutôt que la maîtrise d'œuvre, d'autre part, en recherchant la complémentarité avec les prestataires du secteur privé.

La Loi MURCEF a supprimé par ailleurs la simple procédure de la « convention » en vigueur, pour replacer l'ingénierie publique dans le champ de la « mise en concurrence » de la commande publique.

Cette loi maintient une exception permettant de déroger aux règles européennes de mise en concurrence. Il s'agit d'un dispositif de solidarité plaçant les services de l'État hors du champ concurrentiel pour les communes ou leurs groupements ne disposant pas des moyens et de services techniques correspondant à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, des ouvrages d'art ainsi que, depuis 2002, de l'aménagement et de l'habitat (ATESAT).

## 16.4 Pourquoi et à quand la disparition de l'ingénierie publique ?

Les causes de la disparition annoncée de l'ingénierie publique ont différentes origines :

- le prix bas payé par les collectivités et la concurrence déloyale à l'égard de l'ingénierie privée, incompatibles avec les règles communautaires de la mise en concurrence, les services de l'État n'ayant pas à supporter les mêmes charges que l'ingénierie privée ;
- la rémunération jugée excessive par certains des fonctionnaires concernés ;
- et bien sûr la volonté de l'État d'alléger le poids de ses services territoriaux dans le cadre de la RGPP, au vu du niveau des finances publiques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, les directions départementales du territoire (DDT) ont remplacé les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les services de l'État n'exerceront plus aucune prestation dans le cadre de l'ingénierie publique concurrentielle, aucune mission de type assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre en dehors du conseil apporté dans le cadre de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

En réalité le désengagement de l'État est déjà réel, avec un refus des commandes demandées par les collectivités, et dû à la réorganisation déjà effective de ses services en 2011.

#### QUELQUES DÉFINITIONS UTILES

Le maître d'ouvrage voit sa définition rappelée par l'article 2 de la Loi MOP, qui dispose que « le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre ».

L'assistance à maîtrise d'ouvrage correspond à l'action de tout professionnel venant « assister » le maître d'ouvrage dans la conduite du projet, dans un domaine juridique, technique ou financier.

Le conducteur de travaux assistera le maître d'ouvrage pour l'ensemble de ces 3 domaines.

La délégation de la maîtrise d'ouvrage va plus loin que la simple assistance, un mandataire se voyant « déléguer » la maîtrise d'ouvrage.

### 16.5 Une nouvelle ingénierie publique est-elle possible aux côtés de l'ingénierie privée ?

Il ne peut y avoir de retour en arrière du côté de l'État, ne serait-ce qu'en raison d'effectifs désormais insuffisants au niveau territorial, ne couvrant plus localement le territoire comme du temps des DDE, à commencer par le corps de ses ingénieurs de subdivision.

Les finances publiques ne le permettraient pas. Et le dispositif de solidarité ATESAT lui-même pose problème à l'égard de cette nouvelle organisation.

Et pourtant, les petites collectivités territoriales se voient déjà confrontées à l'insuffisance de l'offre privée, méconnaissent des procédures pour lesquelles elles étaient assistées, et ont déjà des difficultés à organiser la présentation de leurs besoins d'aménagement.

La question est alors de savoir si l'offre privée et concurrentielle existe, à la fois pour répondre aux besoins indispensables de près de 30 000 petites collectivités (et leurs regroupements), en particulier dans le monde rural, et à des conditions de coût acceptables par celles-ci (habituees aux tarifs de l'État).

Se pose alors une problématique, au-delà du tarif de base, du niveau des commandes publiques correspondantes et de la rentabilité pas toujours évidente pour l'ingénierie privée, sur de petits projets ou sur des zones trop éloignées.

### 16.6 Quelles réponses apporter aux petites collectivités ?

Trois pistes peuvent être explorées :

- Côté demande des collectivités, la solution peut passer par une mutualisation, via notamment une intercommunalité de taille suffisante, mutualisation de la demande et des services techniques correspondants, mais pourrait nécessiter des adaptations réglementaires facilitant l'action intercommunale.
- Côté offre de prestations du secteur privé, cette demande renforcée par la mutualisation permet une sollicitation plus facile et rentable de l'ingénierie privée.
- Côté offre de prestations d'une nouvelle ingénierie publique, la réponse pour les collectivités à faibles moyens peut passer par l'organisation, notamment départementale, de services adaptés avec des moyens suffisants (les ressources techniques de base existant depuis la réforme de 2002, et les transferts de voirie aux départements), les grandes villes et agglomérations disposant déjà des compétences et moyens.

Différentes expériences existent, et il paraît déjà acquis que l'ingénierie privée, quel que soit son développement, ne pourra pas répondre rapidement à un besoin essentiel et multiple, qui voit de nombreux « petits » projets retardés, voire dans certains cas, annulés, faute de moyens des DDT ou DDTM, et malgré les engagements pris sur les projets en cours.

Ce dernier point est préjudiciable à un certain nombre d'entrepreneurs locaux du bâtiment, du génie civil et des infrastructures, pour lesquels, par ailleurs, des demandes clairement exprimées sont essentielles.

### 16.7 Les sociétés publiques locales (SPL), une alternative juridique possible ?

La Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (SPL) met ces possibilités de structures juridiques à disposition des collectivités locales, et de leurs groupements, pour des opérations d'aménagement ou de construction, pour l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial, et plus globalement pour des activités d'intérêt général.

Soumises comme les autres entreprises publiques locales (EPL) que sont les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) au droit privé, au Code du commerce et aux règles de la concurrence, avec (au contraire des SEM) uniquement des actionnaires publics dont au moins 2 collectivités, elles doivent réserver leurs actions à leurs actionnaires publics et (en principe) aux territoires correspondants.

Un cadre juridique nouveau est ainsi prévu pour faciliter l'organisation pratique des collectivités pour les activités d'intérêt général.



# 17. La suppression de la taxe professionnelle (TP)

Parallèlement à la réforme ayant abouti à la Loi du 16 décembre 2010, la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par la contribution économique territoriale (CET).

## 17.1 Pourquoi une réforme de la taxe professionnelle ?

L'impôt de la patente datait de la Révolution française, et la taxe professionnelle (TP) lui a succédé en 1975. Après de nombreuses réformes depuis 1999 et des annonces répétées du président de la République depuis 2007, le gouvernement a engagé une réforme profonde de la TP en décidant sa suppression et son remplacement par un impôt qui ne pénaliserait pas l'investissement des entreprises.

Les objectifs initiaux de cette suppression sont de :

- Renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire et lutter contre les délocalisations des entreprises industrielles pénalisées par le régime de la TP. La taxation sur les investissements se faisait en effet au détriment principal de l'industrie, alors que les entreprises de services ayant, souvent, moins d'équipements et d'investissements que l'industrie, étaient donc moins touchées.
- Réformer la fiscalité locale tout en assurant la neutralité financière pour les collectivités avec, sur le principe, la mise en œuvre de mécanismes de compensation intégrale (maintien du lien entre territoires et acteurs économiques).
- Moderniser la fiscalité locale en renforçant sa lisibilité, en la spécialisant tout en assurant une liaison entre la pression fiscale « ménages » et « entreprises ».

Le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET) répond à ces objectifs.

## 17.2 Quels résultats à prévoir pour les entreprises et les collectivités avec la contribution économique territoriale (CET) ?

Pour les entreprises, la CET s'est substituée à la taxe professionnelle (TP) à compter de 2010, malgré les réserves du Sénat et les inquiétudes des élus locaux, tout particulièrement lorsque leurs collectivités bénéficiaient de fortes implantations industrielles... mais à la satisfaction des entreprises et notamment des PME et des entreprises industrielles.

Le rapport demandé à l'ancien ministre Bruno Durieux sur les premiers résultats pour l'année 2010 confirmait un allègement de plus de 5 milliards d'euros pour les entreprises, avec une baisse de 60 % pour le seul secteur automobile et des baisses significatives pour différents autres secteurs, dont la construction.

La CET est composée de 2 parts :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui correspond à l'actuelle part foncière de la TP, dont le taux est fixé *localement* par les communes ou les groupements,
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé au niveau *national*, avec un barème progressif sur le chiffre d'affaires favorisant plutôt les PME.

Les villes industrielles, bénéficiant précédemment de taux de TP plus élevés que la moyenne, auront cette fois un taux de CVAE national et égal pour tous. La réforme devrait au final favoriser les communes rurales ou touristiques, au détriment de ces villes industrielles.

La CVAE fera l'objet d'une répartition territorialisée dont 26,5 % revient au bloc communes-EPCI (critères physiques : effectifs, valeur locative...).

### REMARQUE

Un constat néanmoins : la complexité des déclarations auprès de l'administration pour les entreprises et les professionnels qui les accompagnent, et des services de l'Urssaf insuffisamment préparés.

# 18. La gestion publique locale en Europe

Pour évaluer la réforme territoriale entreprise en France, il est utile de se référer aux différents concepts qui ont émergé en Europe ces dernières années, notamment à partir du « *New Public Management* ».

## 18.1 Quelle origine peut-on donner à l'introduction de la nouvelle gestion publique en Europe, et en France ?

À un renouveau anglais : il est traditionnellement attribué à la Grande-Bretagne et plus particulièrement au gouvernement de Margaret Thatcher, qui avait lancé une « campagne pour l'efficacité » visant à affaiblir la fonction publique. Les objectifs étaient de renforcer le pouvoir des managers sur les fonctionnaires et les professionnels, leur déléguer davantage de pouvoir dans la gestion des budgets, l'organisation et le personnel.

C'est surtout le second dispositif « *Next Step* » qui introduit une véritable doctrine « managériale » reposant sur des bases simples : la parcimonie dans la dépense publique, la comparaison systématique des coûts entre le secteur public et le secteur privé, enfin l'évaluation et le suivi des résultats. Le terme de « nouvelle gestion publique » est en fait apparu en 1975 en France, à l'époque de la rationalisation des choix budgétaires et l'expert Jacques Ziller souligne que le seul point commun entre cette nouvelle gestion publique et le « *New Public Management* » qui se développe une décennie plus tard « est peut-être l'opposition entre « nouvelle » gestion publique et « ancienne bureaucratie ». La réforme anglo-saxonne s'est très rapidement développée auprès d'autres pays, compte tenu du succès obtenu. Elle présentait « une rupture complète avec le modèle d'organisation hiérarchique de type wébérien ». Axée sur la performance des administrations publiques, l'impact sur la gestion des ressources humaines était incontournable.

## 18.2 Quels sont les symboles de cette nouvelle gestion publique ?

Les grandes orientations de cette nouvelle gestion portent sur trois « E » : Économie, Efficacité et Efficience. Ces domaines favorisent une certaine rentabilité, nécessitant une flexibilité indispensable à l'adaptation d'une économie néolibérale, rapprochant inexorablement la gestion des administrations de celles des entreprises privées. Parallèlement à l'ouverture de marchés développés et mondialisés de façon compétitive, depuis la chute du mur de Berlin, la pression de l'Union européenne sur les administrations des États s'est également accrue.

## 18.3 Comment la nouvelle gestion publique a-t-elle émergé en France ?

Le renouveau du service public est lancé en 1989, par la circulaire du Premier ministre, Michel Rocard. Elle marque un pas vers une évolution de modernisation. Cette nouvelle politique vise principalement à responsabiliser les

fonctionnaires de l'État sans remise en cause des modes de fonctionnement.

Une première tentative de réforme avait avorté en 1986-1988. L'Europe appelait à la déréglementation ou la privatisation des services publics industriels et commerciaux. La décentralisation modifiait les institutions et le statut des fonctionnaires, menacé d'être mis en cause, et avait provoqué assez d'inquiétude pour bloquer la situation par la grève. La fin de la cohabitation, en 1995, allait mettre la réforme au « diapason du managérialisme européen ».

La contrainte européenne véhiculait derrière le *New Public Management* (nouvelle gestion publique) quelques règles procédurales que le principe de subsidiarité ne lui donnait pas la possibilité d'introduire.

Le traité de Rome entendait en effet respecter les identités administratives nationales et rejetait toute compétence communautaire en matière d'administration publique et de fonction publique. Mais l'évolution, notamment sous l'effet de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg, a assez largement infléchi l'affirmation de ces principes dans le traité.

## 18.4 Quelle est l'influence de la nouvelle gestion publique sur les systèmes de fonction publique ?

La nouvelle gestion publique a entraîné nombre de pays d'Europe et notamment du Nord à entreprendre la réforme de leurs administrations.

Les nouveaux modes de gestion vont contribuer à la déréglementation des systèmes à dominante de carrière au profit des systèmes à dominante d'emploi souvent considérés comme étant plus réactifs, entraînant dans leur sillage une augmentation de la contractualisation des agents publics. En effet, l'idée dominante est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux du privé. Il s'agit d'entrer dans une logique estompant les différences et ne marginalisant plus le secteur public, lequel n'est pas sans jouer un rôle impactant dans le secteur économique. Les citoyens eux-mêmes sont soumis à une certaine loi de l'offre et de la demande qui pèse sur les services. Habités à se déplacer et à comparer les services offerts dans les villes de leurs lieux de travail par rapport à leur zone d'habitation, il n'est pas rare que les demandes de bénéficier de services similaires de proximité soient exprimées.

Le rapport qualité/prix reste cependant une dominante dans les budgets ; le service proposé, même en petite commune, doit pouvoir être à un coût similaire ou voisin à celui d'une plus grosse collectivité, même si les moyens ne sont pas les mêmes. Le développement de l'externalisation des services peut alors s'imposer dans une logique de marchés pour offrir les meilleures prestations.



## 19. Les collectivités locales au sein de l'Union européenne

La comparaison avec ce qui s'est fait dans d'autres États membres de l'Union européenne est très instructive.

### 19.1 La gestion publique locale est-elle unitaire en Europe ?

Elle est bien évidemment très variable d'un État à l'autre. Certains États sont fédéraux, d'autres non. Un seul ou différents niveaux de collectivités existent, l'autonomie et les niveaux de ressources et de compétences locales sont très disparates.

Dans certains États membres, la gestion hospitalière et le système de soins sont à la charge des collectivités et non de l'État. Pour d'autres, ce peut être la rémunération du corps enseignant.

Le niveau de dépenses des collectivités dépend alors du périmètre des compétences, de Malte pour les ratios les plus faibles (moins de 1 % des dépenses du secteur public total) au Danemark pour les plus élevées (plus de 30 %).

De même, les collectivités régissent elles-mêmes, délèguent ou privatisent plus ou moins, ou pas du tout, la gestion des services publics locaux (voir le modèle anglo-saxon et les premiers METP).

Par ailleurs, les niveaux de marchés publics, et les dépenses afférentes, sont en principe cohérents avec la taille de la collectivité. D'où l'impact certain sur les dépenses publiques locales dans le cas de la France.

La fonction publique locale a donc également un statut particulier en France.

Enfin, la fiscalité locale est très hétérogène. Le sujet est très controversé en France, notamment de la part des associations d'élus, voire au Sénat.

### 19.2 Quelle est l'organisation des collectivités locales en Europe ?

Avec 36 791 communes (Source : Dgcl, 1<sup>er</sup> janvier 2011), la France représente à elle seule 40 % des communes de l'Union européenne, contre 13 % pour l'Allemagne, 9 % pour l'Italie et l'Espagne, et 7 % pour la République tchèque. Ces cinq pays représentent 80 % des communes des 27 pays membres.

Le nombre encore relativement important de collectivités en Allemagne est dû au fait que la grande réforme des années 1965 à 1975, effectuée avant la réunification de 1990, n'a concerné que le périmètre de l'ancienne Allemagne de l'Ouest.

## 20. Nombre d'échelons territoriaux en Europe

### **Allemagne : État fédéral à trois niveaux de collectivités**

**Les trois niveaux de collectivités :** les 16 **Länder** (entités fédérales), les 439 **Landkreise** (districts, dont 323 districts ruraux et 116 villes-districts), et les 12 196 **Gemeinden** (communes). Chaque Land a sa propre constitution, en tant qu'État, dont les dispositions sont variables mais ne peuvent pas être contraires à la constitution fédérale, la Loi fondamentale. Deux types de Land : les 13 **Länder à territoire important** (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord/Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein, Thuringe) et les 3 **Länder Villes-États** (Berlin, Brême, Hambourg). Les **districts** (Landkreise, ou Kreise selon les Land) regroupent différentes communes de tailles variables, pour une population variant en général entre 100 000 et 300 000 habitants. Les grandes **métropoles** ont un statut différent des Landkreise, mais elles ont, outre les compétences des communes ordinaires, toutes les compétences attribuées aux Landkreise. Elles ont en principe plus de 100 000 habitants, et un potentiel équivalent aux Landkreise. Le nombre des **communes**, suite à la réforme communale entreprise de 1965 à 1975 dans les Länder de l'ancienne République Fédérale d'Allemagne (RFA), est passé de 25 000 à 8 500. Les Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est (ex-RDA) n'ont pas été concernés par la réforme communale, puisqu'elle a été effectuée avant la réunification du 3 octobre 1990.

### **Autriche : État fédéral à deux niveaux de collectivités**

**Les deux niveaux de collectivités :** les 9 **Länder** (entités fédérales) et les 2 357 **Gemeinden** (communes), depuis la Constitution de 1920. Les 9 **Länder** sont : le Burgenland, la Carinthie, la Basse-Autriche, la Haute-Autriche, le Salzbourg, la Styrie, le Tyrol, le Vorarlberg et Vienne. Un réseau parallèle de 99 **districts** existe, mais ils ne sont pas des collectivités territoriales autonomes : 84 districts sont intégrés dans les administrations régionales des Länder, et 15 dans les administrations des plus grandes villes. Sur les 2 358 communes, seules 72 ont plus de 10 000 habitants et environ 80 % moins de 3 000 habitants. La taille et les performances des communes ne sont pas prises en considération dans l'étendue de leurs compétences, et les communes ont développé une culture coopérative marquée, et ont créé notamment des syndicats communaux.

### **Belgique : État fédéral à trois niveaux de collectivités**

**Les 3 niveaux de collectivités :** les 6 entités fédérées (les 3 régions et les 3 communautés), 589 communes et 10 provinces. La Belgique est un État fédéral depuis 1993, avec 6 entités fédérées : 3 régions avec la région flamande, la région wallonne et la région bruxelloise, et 3 communautés avec la communauté flamande, la communauté française et la communauté germanophone. Ces entités fédérées se superposent à des territoires, mais ceux-ci ne coïncident pas tout à fait géographiquement, et deux des trois commissions communautaires (commissions communautaires française et flamande), pour une part au moins, s'apparentent en partie à des collectivités fédérées. On peut donc considérer qu'il y a en réalité 8 entités fédérées. Les entités n'ont pas de constitution propre, leur statut restant pour l'essentiel déterminé par l'État fédéral, mais la Constitution reconnaît à certaines entités fédérées une certaine marge d'autonomie constitutive. Les moyens financiers leur sont transférés par l'État en fonction des masses budgétaires correspondant à leurs compétences. Elles peuvent compléter ces moyens financiers par des ressources fiscales propres, sous condition de ne pas taxer ce qui fait déjà l'objet d'une imposition fédérale. Les 10 provinces (l'équivalent du département français) sont des collectivités locales décentralisées sous tutelle des régions, et ont vu leurs compétences décroître fortement ces dernières années. Les 589 communes ont vu leur nombre ramené de 2 359 à 589 en 1977, par un processus rigoureux de fusions, divisant ainsi par 4 le nombre de communes et multipliant en moyenne par 4 le nombre d'habitants par commune.

### **Bulgarie : Un seul niveau de collectivités**

Le niveau de collectivités : les 264 communes (obshtini), divisées en secteurs (kmetstva), ou en arrondissements (rayoni) dans les grandes villes. Il existe bien un découpage par régions, mais ces régions ne sont que des circonscriptions administratives de l'État, avec un rôle de contrôle et de mise en œuvre des politiques publiques entre le niveau national et le niveau local. Une région se compose d'une ou plusieurs municipalités et porte le nom de la ville choisie comme centre de décision. Les gouverneurs et sous-gouverneurs de l'administration régionale sont désignés en Conseil des ministres.

### **Chypre : Un seul niveau de collectivités**

### **Danemark : Deux niveaux de collectivités**

### **Espagne : Trois niveaux de collectivités**

### **Estonie : Un seul niveau de collectivités**

### **Finlande : Un seul niveau de collectivités**

### **France : Trois niveaux de collectivités**

### **Grèce : Deux niveaux de collectivités**

### **Hongrie : Deux niveaux de collectivités**

### **Irlande : Deux niveaux de collectivités**

### **Italie : Trois niveaux de collectivités**

### **Lettonie : Deux niveaux de collectivités**

### **Lituanie : Un seul niveau de collectivités**

### **Luxembourg : Un seul niveau de collectivités**

### **Malte : Un seul niveau de collectivités**

### **Pays-Bas : Deux niveaux de collectivités**

### **Pologne : Trois niveaux de collectivités**

### **Portugal : Deux niveaux de collectivités**

### **République tchèque : Deux niveaux de collectivités**

### **Roumanie : Deux niveaux de collectivités**

### **Royaume-Uni : Deux niveaux de collectivités**

### **Slovaquie : Deux niveaux de collectivités**

### **Slovénie : Un seul niveau de collectivités**

### **Suède : Deux niveaux de collectivités**



# POUR EN SAVOIR PLUS

## Textes officiels

- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JO n° 292 du 17 décembre 2010, p. 22146 (rectificatif paru au JO n° 293 du 18 décembre).
- Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618/DC du 9 décembre 2010 (partiellement conforme).
- Décret en Conseil d'État fixant des modalités d'organisation et de fonctionnement du comité chargé de proposer les mesures d'adaptation qu'il juge nécessaire, prévu à l'article 73 de la loi en attente de publication (au 30 juin 2011).

## Autres publications

- Dossier « L'essentiel sur... La réforme des collectivités territoriales », Le Courrier des Maires (mise à jour avril 2011) (<http://www.courrierdesmaires.fr/juridique/essentiel-sur-la-reforme-des-collectivites-territoriales-100.html>).
- Dossier juridique « La réforme territoriale », La Gazette des Communes (mise à jour mai 2011)

(<http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/la-reforme-territoriale>).

- Les collectivités locales en chiffres – 2011*, éd. La Documentation française, avril 2011.
- Dossier d'actualité « Réforme des collectivités locales : décryptage et historique », La Gazette des communes (mise à jour février 2011) (<http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/reforme-des-collectivites-locales-decryptage-et-historique>).
- Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics. Vers un marché européen des contrats publics plus performant, Commission européenne, Bruxelles, janvier 2011 ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2011/public\\_procurement/20110127\\_COM\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/20110127_COM_fr.pdf)).
- « Le choix du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux : une équation à multiples inconnues », *rapport d'information d'Hervé Maurey et Pierre-Yves Collombat, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales*

*du Sénat*, n° 509 (2009-2010), 27 mai 2010.

- Collectivités territoriales : perspectives et enjeux de la loi du 16 décembre 2010*, Direction de l'information légale et administrative, 1<sup>er</sup> mars 2011 (<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html>).
- Code général des collectivités territoriales*, 4 classeurs à actualisation, Éditions du Moniteur ([www.lemoniteur.fr](http://www.lemoniteur.fr)).
- « Il est temps de décider », *rapport du comité pour la réforme des collectivités locales (rapp. Balladur)*, 5 mars 2009 (<http://reformedescollectiviteslocales.fr/actualites/index.php?id=77>).
- « 300 décisions pour changer la France », *rapport de la Commission pour la libération de la croissance française (rapp. Attali)*, éd. La Documentation française, janvier 2008.