

Affaire suivie par Dominique Brachet

Résumé des propositions du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales.

Pour le comité, l'action publique des collectivités locales doit s'articuler, à terme, autour de deux niveaux. Le premier autour de la région, pour ce qui concerne le soutien à l'activité et à la compétitivité. Le second à l'échelon intercommunal qui aurait vocation, en complément avec le département (surtout en milieu rural), d'assurer l'action de proximité à destination des habitants.

Cela entraînerait un rapprochement des structures d'administration locale, une spécialisation de leurs compétences et une modernisation du système fiscal.

Des structures simplifiées

La région et le département

1) Regroupement et modification du territoire des régions et des départements

Considérant que les régions françaises ont une faible densité démographique par rapport aux autres régions d'Europe, le comité estime qu'il faudrait tendre à un rapprochement entre régions qui leur permettrait d'atteindre une population de 3 à 4 millions d'habitants ce qui ramènerait le nombre de régions à une quinzaine.

Le comité suggère que le regroupement des régions pourrait se faire soit par délibération de leurs assemblées, soit par la voie du référendum décisionnel.

Une même procédure pourrait être mise en place pour favoriser le regroupement volontaire des départements.

Quant à la modification des limites territoriales des régions (rattachement d'un département à une autre région), le comité propose qu'elle se fasse par délibérations concordantes des deux régions et du département concerné avec avis favorable de la majorité des conseils généraux de chaque région.

L'initiative de ces regroupements appartiendrait aux collectivités locales intéressées et, le cas échéant, à leurs électeurs.

=> Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

Certaines régions françaises sont moins peuplées que leurs homologues européennes, et leur périmètre est parfois contesté. L'objectif est de leur donner une taille critique de 3 à 4 millions d'habitants. Pour faciliter les regroupements de régions, il est proposé de simplifier la législation en prévoyant que suffiront, dans les régions qui le souhaitent, soit l'assentiment des conseils régionaux, soit un référendum. Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région.

=> Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

Il n'existe, dans le droit actuel, aucune disposition prévoyant la procédure à suivre lorsque deux départements, ou plus, souhaitent se regrouper. Or, certains départements manifestent cette volonté. Il est donc proposé de transposer aux départements la législation envisagée pour favoriser les regroupements de régions.

2) Désignation des conseillers régionaux et départementaux

Afin de mieux articuler les niveaux régionaux et départementaux, le comité propose que les conseillers régionaux et généraux soient désignés en même temps et selon le même mode de scrutin.

A ce titre, le comité a estimé que la suppression des cantons, dans leur forme actuelle, était une nécessité. D'une part, ils ont perdu toute signification en zone urbaine et sont inadaptés à la répartition actuelle de la population, d'autre part, ils sont difficilement conciliables avec l'imbrication des élections départementales et régionales que souhaite le comité.

Pour les élections régionales et départementales, le comité propose un mode de scrutin « à fléchage ». Il s'agirait, au niveau de circonscriptions infra-départementales, dont le nombre dépendrait de la population de chaque département, de mettre en place un scrutin de liste proportionnel à deux tours avec prime majoritaire. Les listes comprendraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient également appelés à siéger au conseil régional.

=> Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

Afin de renforcer le rôle des régions tout en les rapprochant des départements et en modernisant le mode d'élection des représentants de la population à chacun de ces deux niveaux d'administration territoriale, il est proposé de procéder simultanément à cette élection, dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire. Les listes présentées le même jour aux suffrages comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient, dans une proportion à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, les suivants de liste siégeant exclusivement au conseil départemental. Il s'en déduit que les cantons, même redessinés, seraient des circonscriptions électorales inadaptées. L'élection se déroulerait donc dans le cadre de circonscriptions infra-départementales, de manière à ce que l'identité des territoires continue à être prise en compte à l'échelon départemental et le soit mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui au niveau régional.

Les communes et leurs groupements

1) Les préalables à l'évolution vers « la commune du XXI^{ème} siècle

- **achèvement de la carte de l'intercommunalité au 31 décembre 2013.**

D'ici cette date les communes isolées seraient invitées à rejoindre une communauté. Passé ce délai, le préfet y pourvoirait.

=> Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.

Presque toutes les communes françaises sont membres d'un groupement de communes, mais, dans certaines régions, la carte de l'intercommunalité demeure inachevée. Il convient que les communes qui ne sont membres ni d'une communauté urbaine, ni d'une communauté d'agglomération ni d'une communauté de communes rejoignent, avant 2014, la forme de groupement correspondant à l'importance de leur population.

Cet achèvement de la carte suppose la rationalisation de celle des SIVU et SIVOM. A l'avenir, les communes ne pourraient adhérer à un syndicat comprenant la totalité du périmètre d'une communauté, ni le recoupant partiellement. Elles ne pourraient pas non plus adhérer à un syndicat entièrement compris dans le périmètre d'une communauté. La dissolution de ces derniers syndicats seraient prises par le préfet après avis de la CDCI, d'ici le 31 décembre 2013.

=> Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.

Afin de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de diminuer le nombre des échelons d'administration, il est proposé qu'avant 2014, tous les SIVOM et SIVU soient, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbés par celui-ci et que soient précisées les conditions d'adhésion des communes à des syndicats dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui du groupement de communes auquel elles appartiennent.

Quant aux pays, ils ne pourraient plus se constituer en syndicats mixtes.

=> Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

La plupart des « pays » ont été des structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office. Il est donc proposé de proscrire la constitution de nouveaux « pays » au sens où le prévoyait la loi du 4 février 1995.

- Désignation des délégués intercommunaux au suffrage universel à l'occasion des élections municipales

Les candidats aux fonctions de conseillers municipaux et communautaires figureraient sur la même liste, les premiers de la liste ayant vocation à siéger au conseil communautaire.

Afin d'assurer aux communes une représentation satisfaisante, le comité estime que la loi devrait préciser des règles claires de représentation, chaque commune devant être représentée au sein du conseil communautaire.

Ce nouveau mode de désignation entraînerait l'application des règles de cumul pour les exécutifs intercommunaux.

Parallèlement, le scrutin de liste proportionnel serait étendu aux communes de moins de 3 500 habitants, des listes complètes devant être constituées dans toutes les communes de plus de 500 habitants. A l'occasion, le nombre de conseillers municipaux pourrait être réduit, en tous cas dans les communes de moins de 500 habitants.

=> Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

La plupart des groupements de communes exercent, en fait, des compétences très larges, en lieu et place des communes qui les constituent. Or, les organes délibérants de ces groupements ne procèdent que du suffrage indirect. Il est proposé d'étendre le champ de la démocratie locale en prévoyant que les membres de ces organes délibérants soient élus au suffrage direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil de l'intercommunalité et au conseil municipal de leur commune, les suivants de liste siégeant exclusivement dans leur conseil municipal. Afin que toutes les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il serait prévu que les critères démographiques de représentation seraient assortis d'une disposition permettant que chaque commune dispose au moins d'un représentant au conseil communautaire. Il se déduit de tout ce qui précède que les mandats exécutifs intercommunaux devraient entrer dans le champ de la législation relative à la limitation du cumul des mandats.

Même si les pouvoirs publics ne renaient pas les autres propositions de réforme émises par le comité, ces « préalables » devraient, au minimum, faire l'objet d'une modification du système actuel.

2) L'architecture de la commune de l'avenir, la « commune nouvelle »

Pour le comité, il s'agirait de substituer aux actuelles intercommunalités une collectivité locale de plein exercice dotée de la clause générale de compétences et de l'autonomie financière.

Les communes continueraient d'exister en tant que personnes morales. Mais elles ne seraient plus dotées que de compétences de proximité (crèches, action sociale, permis de construire, police...) et leur budget serait alimenté par une dotation de la « commune nouvelle », dont le montant minimum serait fixé par la loi.

Elles seraient administrées par un conseil élu présidé par un maire, la désignation des conseillers de la « commune nouvelle » et des communes membres se déroulant selon le système du scrutin de liste « fléché ». La représentation de chaque ancienne commune au sein de la « commune nouvelle » devrait s'inspirer le plus possible de critères démographiques, chaque ancienne commune devant toutefois être représentée au sein de la « commune nouvelle ».

Le comité estimant que ce modèle ne pouvait être appliqué tout de suite et partout de façon autoritaire, il le définit comme un objectif à atteindre dans un délai raisonnable.

3) La création de métropoles peut ouvrir la voie à ce changement

La liste de ces métropoles (collectivités à statut particulier au sens de l'article 72 de la constitution) serait fixée par la loi (comme la loi de 1966 l'a fait pour les communautés urbaines) et concernerait les communautés de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes, soit 6 millions d'habitants. Elles seraient constituées en 2014.

Ces métropoles fonctionneraient comme les futures « communes nouvelles ». La loi leur attribuerait, en outre, la totalité des compétences des départements, ceux-ci étant scindés entre la collectivité métropolitaine d'une part et le reste du département qui subsisterait.

Le comité attache une importance particulière à cette proposition qui serait l'avant garde de l'intégration progressive de toutes les communes dans des ensembles plus vastes. Il souhaite que la loi donne la possibilité à d'autres agglomérations de se transformer en métropoles par simple délibération de leur assemblée.

=> Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

A/. C'est en 1966 qu'ont été créées, par la loi, les communautés urbaines. Pour donner une nouvelle impulsion aux plus importantes d'entre elles et doter notre pays d'agglomérations d'une force suffisante, il est proposé de créer, par la loi, avant 2014, un premier groupe de métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes), auquel auraient ensuite vocation à se joindre, si elles le souhaitent, les intercommunalités remplissant les conditions posées par cette loi.

B/. Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.

C/. Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public dotées de compétences et de ressources fiscales propres et de conseils élus. Les conseillers métropolitains seraient élus sur la même liste et le même jour que les conseillers de villes, selon les modalités déjà décrites pour les autres élections simultanées recommandées par le Comité.

Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles conserveraient la qualité de collectivités locales, ce qui impliquerait que soient modifiées les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui proscrivent la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Dans cette hypothèse, les conseillers métropolitains seraient également élus sur la même liste et le même jour que les conseillers municipaux, selon les modalités déjà décrites.

4) La possibilité pour les communes de se constituer dès à présent en « communes nouvelles »

Le comité estime qu'il est possible d'inciter les communes à transformer leur EPCI en « commune nouvelle », à travers une bonification de la DGF qui viendrait s'imputer sur l'enveloppe consacrée à l'intercommunalité.

Ces aides ne seraient maintenues que pour les communes qui auraient procédé à leur transformation en « communes nouvelles » avant 2013 ou 2018 et progressivement supprimées pour les autres.

=> Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable. Afin d'encourager ce mouvement, il est proposé que les aides à l'intégration soient redéployées en faveur des intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste, qu'une date butoir soit fixée par la loi pour l'attribution de ces aides et que, passé le délai ainsi accordé aux communes pour s'engager dans la voie de l'intégration, ces aides soient gelées puis diminuent progressivement.

Le comité propose enfin de réduire d'1/3 les effectifs des exécutifs intercommunaux.

=> Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.

La France se caractérise par le nombre élevé des membres des exécutifs locaux, en particulier à l'échelon intercommunal. Il en résulte, outre des dépenses de fonctionnement parfois peu justifiées, une dilution des responsabilités. Aussi est-il proposé une réduction d'un tiers des effectifs des exécutifs intercommunaux.

Des compétences clarifiées

Le comité estime que ses propositions de réforme des structures de l'administration territoriale entraînent le retrait de la clause générale de compétence à la région et au département, celle-ci étant conservée à l'échelon communal.

Il propose les grandes orientations d'une nouvelle répartition qui devra être affinée après un travail d'inventaire détaillé.

Selon lui, il faut distinguer les compétences partagées et les compétences propres et développer les délégations de compétences.

1) Les compétences partagées

Le tourisme devrait être réservé aux communes et à leurs groupements ainsi qu'aux régions.

Dans le domaine de la culture, le patrimoine doit relever de l'Etat, s'appuyant sur les régions, les archives nationales doivent rester de la compétence de l'Etat et les départements doivent assurer les archives de toutes les collectivités locales et de leurs groupements. Enfin, toutes les collectivités pourraient soutenir la création artistique.

2) Les compétences propres

Ce sont celles qui doivent être exercées complètement par une collectivité.

Les communes, leurs groupements et les métropoles seraient totalement compétentes pour l'eau, l'assainissement, l'énergie et les déchets ménagers.

En ce qui concerne l'urbanisme, le comité recommande que les PLU relèvent systématiquement de l'intercommunalité ou de la métropole, les autorisations d'urbanisme restant de la compétence des « actuelles communes ».

En matière d'action sociale, les élus décideraient soit de maintenir des CCAS soit de créer un CIAS, l'un étant exclusif de l'autre. Quant aux départements, outre leurs compétences actuelles, ils se verraient confier les compétences encore aujourd'hui détenues par l'Etat (médecine scolaire, enfance en difficulté...).

L'aménagement des zones d'activité et le logement relèveraient des groupements et des métropoles. Les équipements sportifs des communes et de leurs groupements.

Enfin, le département conserverait la possibilité d'aider les projets d'équipements des communes et de leurs groupements.

Le comité ne propose pas de modification pour la répartition actuelle des compétences en matière de voirie et de constructions scolaires.

3) Les délégations de compétences

Constatant que les « appels à compétences » prévus par la loi de 2004 ont peu été utilisés, le comité estime souhaitable que la loi prévoit, dans certains domaines, l'obligation d'organiser un appel à délégation, la décision de déléguer ou pas restant de son ressort mais devant être motivé.

Les domaines concernés seraient notamment l'insertion sociale et professionnelle, dont l'exercice pourrait être délégué par le département aux groupements de communes et aux métropoles, et la formation professionnelle des publics bénéficiaires des minimas sociaux qui pourraient être délégués des régions aux départements.

En revanche, le comité confirme le monopole de la région en matière d'aide directe aux entreprises et plaide pour une réelle coordination régionale des réseaux de communication audiovisuelle et électronique, dont elle serait autorité organisatrice.

=> Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.

Une fois définis les champs de compétences respectifs de chaque niveau de collectivités locales, il est proposé que les départements et les régions ne puissent intervenir que dans les domaines de compétences que la loi leur attribue, de manière à limiter les excès des financements croisés. En revanche, afin de garantir aux élus les plus proches des populations et de leurs besoins la capacité de prendre des initiatives dans les cas non prévus par les textes législatifs et réglementaires, les communes dans leur forme actuelle, les communes nouvelles issues des intercommunalités et les métropoles exerceraient, outre leurs compétences d'attribution, une compétence générale. Par ailleurs, les départements conserveraient la faculté d'apporter leur concours aux investissements des communes.

=> Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat.

La répartition des compétences entre collectivités locales relève de textes multiples et épars. Il est proposé que les pouvoirs publics engagent et mènent à bien avant la fin de la présente législature une révision générale de ces compétences permettant de distinguer les compétences qui doivent demeurer partagées entre plusieurs niveaux d'administration locale, celles qui doivent être attribuées de manière exclusive à une seule catégorie de collectivités locales et celles qui sont susceptibles de faire l'objet de délégations de compétences.

4) La suppression des services déconcentrés dans les compétences décentralisées

Le comité estime qu'à l'occasion de la RGPP, l'Etat doit supprimer les services ou parties de services déconcentrés qui interviennent dans les champs de compétences des collectivités locales.

=> Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

Plus d'un quart de siècle après les grandes lois de décentralisation, l'Etat n'en a pas encore tiré les conséquences en termes d'organisation de ses services déconcentrés et de nombreux doublons subsistent, qui compliquent les procédures de décision et en alourdissent le coût. Il est proposé que chaque fois que l'Etat continue à intervenir dans une matière relevant des compétences exclusives des collectivités locales, il supprime les services ou parties de services déconcentrés correspondants.

Des finances locales modernisées

1) L'amélioration de la maîtrise de la dépense locale

Compte tenu de l'importance de la dépense publique locale, il est apparu au comité qu'il serait souhaitable que le Parlement débâte chaque année d'un objectif national d'évolution de la dépense locale. Il ne s'agirait pas de mettre en place un dispositif contraignant, qui serait d'ailleurs contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, mais de fournir un point de repère.

Ce débat serait alimenté par le constat réalisé par une instance ad hoc qui définirait, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance intégrant les coûts standards des services publics locaux.

=> Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

On peut regretter que, compte tenu de son importance, la dépense publique locale demeure mal connue et ne soit évoquée devant le Parlement qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Pour la clarté du débat démocratique et pour l'information des gestionnaires locaux, il est proposé que le Parlement organise chaque année un débat sur ce point et que celui-ci soit alimenté par un constat mis au point par une instance ad hoc chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales. Les collectivités locales seraient ainsi mieux éclairées sur les conséquences de leurs dépenses et notre pays mieux à même de veiller à la cohérence de ses engagements européens.

2) La modernisation de l'assiette des impôts directs locaux

Le comité estime que la réévaluation des bases locatives est une urgente nécessité.

Si le comité ne se prononce pas sur la méthode, il lui semble toutefois que des procédures « décentralisées », à l'initiative des élus locaux, « ne feraient pas montre d'un grand courage politique de la part du gouvernement et auraient peu de chance de produire avant longtemps un résultat de grande ampleur ».

Il propose donc que la loi prévoie la réévaluation des valeurs locatives à l'initiative de l'administration fiscale, sur la base de valeurs administrées non déclaratives tenant compte de la valeur vénale, un mécanisme d'étalement des transferts de charges pour les contribuables sur plusieurs années serait mis en place, ainsi qu'une procédure automatique de réévaluation tous les 6 ans.

⇒ **Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.**

Actuellement, les bases foncières des impôts directs locaux sont celles fixées en 1970. Il est proposé que la révision de ces bases fasse partie de la réforme globale des collectivités locales, qu'elle s'effectue en fonction de valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier, que la loi encadre les transferts de charges en résultant pour les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts de charges sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans.

3) La question de la taxe professionnelle

Le dégrèvement des investissements nouveaux (créés ou acquis entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009), voté en loi de finances rectificative pour 2008, ainsi que l'annonce récente de la suppression de la taxe professionnelle, obligent à une réforme rapide, tant il est vrai que la taxe professionnelle représente une fraction importante des ressources fiscales des collectivités locales et que l'État ne peut pas supporter, par un supplément de déficit, la perte de recettes résultant de sa suppression, différée ou immédiate.

Le comité propose que soit maintenu le lien fiscal entre l'activité économique des entreprises et le territoire de la collectivité locale d'implantation. Le remplacement progressif de la taxation des investissements par une taxation sur la valeur ajoutée, comme le préconisait la Commission Fouquet, lui paraît la plus opportune des solutions.

Il propose également que les entreprises continuent à acquitter une imposition foncière, dont le produit serait majoré de 50 %, pour garantir des ressources stables aux collectivités.
Il estime enfin que la cotisation minimale de la taxe professionnelle (actuellement fixée à 1,5% de la valeur ajoutée) soit transférée du budget de l'Etat aux collectivités.

=> Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

La suppression annoncée de la taxe professionnelle et sa nécessaire compensation, qui représente un enjeu de quelque 22 milliards d'euros pour les collectivités locales, ont conduit le Comité à réaffirmer son attachement à la persistance d'un lien fiscal entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Après avoir examiné les différentes options possibles, le Comité a écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux et celle d'une taxation de la consommation d'énergie, qui frapperait également les ménages. Il propose, afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les finances publiques, ce qui nécessite une ressource de 8 milliards d'euros, qu'outre la part foncière, réévaluée, de la taxation des entreprises, celles-ci soient imposées en fonction de la valeur ajoutée qu'elles dégagent, le taux de cette taxation, qui serait affectée aux collectivités locales, ne pouvant excéder un plafond fixé à l'échelon national. Le reste à combler pour les collectivités locales serait financé sous la forme de dotations budgétaires et du transfert de divers impôts indirects, comme la taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance.

4) La limitation des cumuls d'impositions locales sur une même assiette

Pour éviter ce cumul d'impositions, le comité propose que les communes et, à terme, les groupements transformés en collectivités locales de plein exercice reçoivent compétence pour fixer, à titre exclusif, les taux :

- de la taxe d'habitation,
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- de la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- de la part foncière de la taxation des entreprises,
- des droits de mutation à titre onéreux (dont une autre partie serait affectée aux départements, avec un taux fixe comme aujourd'hui).

Les départements percevraient une part des droits de mutation à titre onéreux, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et une part de la cotisation minimale de la taxation de l'activité économique des entreprises (calculée en fonction de la valeur ajoutée), en partage avec la région.

Les régions recevraient une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, et fixeraient, dans le respect d'un taux plafond national, le taux de la part de la cotisation minimale de la taxation des entreprises.

Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

Quelque 39 000 entités distinctes disposent, en France, de la capacité de lever l'impôt. Il en résulte une opacité du système fiscal qui nuit à l'exercice de la démocratie locale. Aussi est-il proposé d'éviter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales ne disposent du pouvoir de fixer le taux d'impositions reposant sur une même assiette, tout en laissant à chaque niveau de collectivités locales la possibilité de fixer librement le taux d'au moins une imposition. La répartition proposée par le Comité se rapproche de cet objectif, tout en tenant compte du volume des dépenses exposées par chaque catégorie de collectivités locales.

Des cas particuliers

La région Ile de France

1) Le périmètre

Pour le comité, le statut de métropole ne semble pas adapté à l'importance de l'aire urbaine parisienne. Son choix s'oriente donc vers la création « en lieu et place de certaines collectivités existantes » d'une collectivité à statut particulier : le « Grand Paris ».

Cette collectivité comprendrait le territoire de Paris et des départements de la petite couronne qui seraient supprimés. Il pourrait ensuite être étendu à des collectivités limitrophes.

Les communautés de communes et d'agglomération comprises dans le périmètre du Grand Paris seraient supprimées de même que les syndicats, à l'exception de ceux dont le périmètre excède celui du Grand Paris (STIF, SIAP...).

2) Les compétences

Les compétences du Grand Paris comporteraient les compétences des actuels départements de la petite couronne et ceux de la ville de Paris en tant que département.

Lui seraient également transférées certaines compétences des communes :

- SCOT et schémas de secteurs, ZAC, et PLU (sauf délibération contraire de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres)
- - PLH, politique du logement, OPAH, résorption de l'habitat insalubre
- - dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local, d'insertion, et dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- - transports (sans que soient remises en cause les attributions du STIF)

Les communes, et notamment Paris conserveraient leur statut de collectivités locales dotées de la clause générale de compétences et pourraient se voir confier certaines compétences des départements dissous.

3) Les recettes

Le Grand Paris recevrait les recettes affectées aux départements et un montant à déterminer de l'impôt économique des communes.

4) Le mode de scrutin

Les communes conserveraient leur mode de scrutin actuel (y compris Paris). Les conseillers du Grand Paris seraient élus le jour des élections des conseillers départementaux et régionaux selon le même mode de scrutin que celui proposé pour ces élections (scrutin de liste à 2 tours, prime majoritaire et « fléchage », dans le cadre de circonscriptions plus vastes que les cantons (regroupant environ 500 000 électeurs).

=> Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

La Ville de Paris et les trois départements de la « petite couronne » rassemblent plus de six millions d'habitants. Au sein de cet ensemble, les besoins de coordination des politiques publiques sont criants et la voie de la coopération intercommunale n'y a jamais été empruntée, à la différence des communautés urbaines qui existent dans les autres zones urbanisées de notre pays.

Aussi est-il proposé, afin de permettre l'émergence d'une grande métropole nouvelle, de créer en 2014, à l'issue d'une consultation publique appropriée, une collectivité locale spécifique, dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris » conserveraient leur qualité de collectivités locales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux. Les conseillers du « Grand Paris » seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du « Grand Paris ».