

N° 498

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur la **synthèse des propositions** adoptées par la **délégation** aux collectivités
territoriales susceptibles d'**animer les discussions législatives à venir,***

Par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Edmond HERVÉ,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. LE CADRE CONSTITUTIONNEL	9
A. DÉCENTRALISATION.....	9
1. <i>Le principe de libre administration</i>	9
a) Portée du principe de libre administration	9
b) Contenu du principe de libre administration	11
c) Efficacité du principe de libre administration	12
2. <i>Deux autres leviers de la décentralisation</i>	15
a) Le principe de subsidiarité.....	15
b) Le droit à l'expérimentation locale	15
B. INDIVISIBILITÉ DE LA RÉPUBLIQUE.....	16
1. <i>Progrès de la différenciation territoriale</i>	16
2. <i>Obstacles à la différenciation territoriale</i>	17
a) Subordination du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.....	17
b) Inflation normative et gouvernement à distance	18
II. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES	19
A. LE MODE DE DÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES	20
B. L'EXERCICE COORDONNÉ DES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES.....	23
C. LES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES DANS L'ÉTAU NORMATIF DE L'ÉTAT	25
1. <i>Un préalable : organiser le dialogue de l'État stratège et des collectivités</i>	26
a) L'État stratège	26
b) Le dialogue avec les collectivités.....	27
2. <i>Desserrer l'étau normatif</i>	28
a) Les dispositifs en vigueur	28
b) Les travaux de votre délégation	31
c) La proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.....	33
III. INTERCOMMUNALITÉ ET ORGANISATION TERRITORIALE	35
A. UN OUTIL DE TRANSFORMATION PRAGMATIQUE.....	35
B. LE DEVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	36
1. <i>L'achèvement de la carte</i>	36
2. <i>Les compétences</i>	37
3. <i>La mutualisation</i>	38
C. LE FAIT MÉTROPOLITAIN	41
1. <i>Une tendance majeure de l'économie postindustrielle</i>	41
1. <i>Les propositions de la mission d'information du Sénat</i>	43
2. <i>Les dispositions de loi du 16 décembre 2010</i>	44
3. <i>Questions pendantes</i>	46

IV. DÉMOCRATIE LOCALE ET TRANSPARENCE DE LA GESTION LOCALE	47
A. LA DÉMOCRATIE LOCALE	47
1. <i>Démocratie locale et démocratie participative</i>	47
2. <i>Démocratie locale et statut de l'élu</i>	48
3. <i>La désignation des délégués communautaires</i>	49
B. LA TRANSPARENCE DE LA GESTION LOCALE	49
V. LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES	53
A. LES RESSOURCES HUMAINES	53
B. LES RESSOURCES FINANCIÈRES	56
VI. UNE COMPÉTENCE EMBLÉMATIQUE : LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	59
A. UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE.....	59
B. LA DIVERSITÉ DES OPTIONS STRATÉGIQUES	60
C. LES POLITIQUES PUBLIQUES	62
ANNEXES.....	67
ANNEXE 1 : PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS	69
ANNEXE 2 : EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION, LE 26 MARS 2013	73
ANNEXE 3 : « RÉUSSIR UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION », PAR EDMOND HERVÉ	85
ANNEXE 4 : LISTE DES RAPPORTS PUBLIÉS PAR LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	99

AVANT-PROPOS

Depuis sa création en avril 2009 par le Bureau du Sénat, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est chargée, en application du chapitre XVII bis I de l'Instruction générale du Bureau :

- d'informer le Sénat sur l'état de la décentralisation et sur toute question relative aux collectivités territoriales ;

- de veiller au respect de la libre administration et de l'autonomie financière et fiscale de ces collectivités ainsi qu'à la compensation financière des transferts de compétences et de personnel ;

- d'évaluer les conditions de l'application locale des politiques publiques intéressant les collectivités territoriales.

Dans le cadre de cette triple mission, elle a adopté sous l'impulsion de ses présidents successifs, Alain Lambert, Claude Belot et Jacqueline Gourault, vingt-trois rapports d'information, et a procédé à de nombreuses auditions de personnalités susceptibles d'éclairer sa réflexion.

Dans le présent rapport, la délégation a souhaité synthétiser ses travaux afin de rendre plus accessibles un ensemble de réflexions et de propositions, particulièrement utiles à la veille d'un nouveau débat parlementaire consacré à la décentralisation.

⇒ Une première partie rappelle le cadre constitutionnel qui s'impose à nous.

Nous sommes un Etat de droit qui connaît les principes de décentralisation, de libre administration, d'existence, d'autonomie financière, de non-tutelle, d'expérimentation, de subsidiarité, de libre disposition des ressources...

Principe encore que l'indivisibilité de notre République, qui se conjugue parfaitement avec les progrès de la différenciation territoriale reconnue par le Conseil constitutionnel.

Demeure un phénomène unanimement dénoncé : l'inflation normative. La délégation n'a pas manqué de proposer des procédures pour y mettre fin ou tout au moins pour la limiter.

⇒ Une deuxième partie traite de l'exercice des compétences.

Différentes thèses existent suivant que l'on opte pour des compétences spécialisées, exclusives, obligatoires mais non exclusives, suivant aussi la place que l'on réserve à la clause générale de compétence.

L'expression « bloc de compétences », pour pédagogique qu'elle soit, n'a jamais eu dans la pratique l'audience qu'un cartésianisme poussé pourrait lui prêter.

Pour résoudre cette question de la répartition des compétences, il faut nous interroger sur la nature des politiques publiques : peuvent-elles ne pas être partenariales ? Cette question n'est pas indécente puisque tout un chacun reconnaît la nécessaire coordination des compétences décentralisées. La délégation opte pour un système coopératif, à l'image du schéma d'organisation des compétences fixé dans la loi du 16 décembre 2010. Elle opte pour des procédures de partage négocié entre la région, les départements et les EPCI. Sans surprise, le rapport retient le principe du chef de file, des conférences territoriales, des schémas négociés.

Un consensus existe pour retrouver un Etat stratège, garant du pacte républicain, recentré sur ses missions régaliennes, dialoguant avec les collectivités dans l'apaisement et le desserrement de l'état normatif.

⇒ Une troisième partie concerne l'intercommunalité et l'organisation territoriale.

Incontestablement, nous assistons à une transformation des territoires du fait de la dynamique de la coopération, de la mutualisation et de la régionalisation. Une attention est à porter au département, qui doit assurer par des financements locaux des politiques définies nationalement.

Avec l'évolution d'une économie qui devient post industrielle, la recherche de croissance, de développement, nous voyons s'imposer par ailleurs le fait métropolitain.

Si nous voulons l'organiser spécifiquement, il convient de le définir, rechercher des critères, qu'ils soient quantitatifs ou/et qualitatifs. La loi du 16 décembre 2010 crée la métropole et nous en présente un statut. Un nouveau cadre juridique est-il nécessaire ? En tout état de cause, il faut s'investir dans la construction des réseaux.

⇒ La quatrième partie traite de la démocratie locale et de la transparence de la gestion locale.

Faut-il de nouveaux textes ? L'important n'est-il pas d'appliquer correctement les textes actuels ?

Nous ne devons pas oublier que la décentralisation doit être un enrichissement de la citoyenneté et une démocratisation de la sphère des décideurs. Elle sert le dialogue sociétal et requiert une pédagogie civique exigeante que le principe de proximité favorise.

Une nouvelle fois, il nous faut retrouver le statut de l'élu, les procédures de contrôle. Des fonctions de conseil, d'expertise au bénéfice des communes, des EPCI sont à mettre en place au moment où les services déconcentrés de l'Etat connaissent les évolutions que l'on sait. Évolutions qui ne doivent en aucun cas aboutir à une absence de l'Etat et de ses représentants. Des travaux de la délégation portent tout particulièrement sur les chambres régionales et territoriales des comptes.

⇒ **Avant-dernier thème abordé : celui des ressources humaines et financières.**

Si l'approche des ressources humaines fait consensus – à l'exception de leur volume – le financement et plus particulièrement sa partie fiscale fait débat. L'appel à une fiscalité juste et moderne, stable et transparente, ne peut que réunir, mais force est de constater la lenteur de la réforme. La péréquation, nécessaire, ne saurait en tenir lieu. La révision des valeurs locatives – absolument nécessaire – permet un projet insuffisant. La modernisation de la fiscalité de l'Etat restera toujours amoindrie si une même modernisation fiscale locale n'a pas lieu.

L'idée d'un impôt local se référant à l'assiette d'un impôt national ne doit offusquer ni le décentralisateur ni l'Etat aux prises avec les contraintes que l'on sait. Aborder la décentralisation sous un angle essentiellement institutionnel, juridique, serait une erreur.

⇒ **La dernière partie de ce rapport traite de la fonction économique des collectivités territoriales.**

Leur part dans le PIB, la diversité de leur responsabilité, leur capacité d'entraînement servent toute politique soucieuse de croissance et de développement. Les responsables de l'Etat, comme ceux des entreprises, ne doivent pas l'oublier.

Les États généraux de la démocratie territoriale, initiés par le président Jean-Pierre Bel, ont eu raison de mettre en avant l'idée de pacte de responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales.

I. LE CADRE CONSTITUTIONNEL

Le rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* », adopté par votre délégation en juin 2011, questionnait la portée des principes constitutionnels applicables à la décentralisation : « *à quoi servent des principes, une révision de la Constitution si le législateur ne s’y réfère pas ?* », pour répondre aussitôt : « *nous devons les rappeler, les faire vivre : pour cela, le législateur doit s’y référer et veiller continuellement à donner corps à leur contenu* ».

C’est dans cette intention que vos rapporteurs ont souhaité évoquer ces principes au premier chapitre du présent rapport en se référant à leur source commune, énoncée au premier alinéa de l’article premier de la Constitution : « *La France est une République indivisible (...). Son organisation est décentralisée* ».

A. DÉCENTRALISATION

Objet de cette énonciation solennelle, le principe de décentralisation revêt le caractère d’une irrésistible évidence. Comme le note encore le rapport « *Trente ans de décentralisation* », il a pourtant besoin de leviers pour produire ses effets. Le titre XII de la Constitution institue ces leviers, à commencer par le principe de libre administration des collectivités territoriales.

1. Le principe de libre administration

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est formulé, depuis l’origine, dans l’article 72 de la Constitution de 1958. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a précisé à l’article 72 et dans les articles suivants ses principales implications.

Le Conseil constitutionnel avait commencé à identifier son contenu et sa portée à la suite de la décision 79-104 DC du 23 mai 1979 qui a mis en œuvre pour la première fois le contrôle de constitutionnalité sur ce fondement. La jurisprudence constitutionnelle sur la libre administration enregistre des développements réguliers, spécialement depuis que la décision 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 a reconnu à la libre administration le caractère d’un droit ou d’une liberté que la Constitution garantit, au sens de l’article 61-1 de la Constitution instituant le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité.

a) *Portée du principe de libre administration*

Aux termes de l’article 72, la liberté d’administration s’exerce « *dans les conditions prévues par la loi* », ce qui implique que le législateur en est le régulateur, l’article 34 de la Constitution lui attribuant d’ailleurs compétence

pour fixer « *les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

La marge de manœuvre du législateur peut sembler, en la matière, assez encadrée. Le Conseil constitutionnel juge en effet que « *si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elle soit définie de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* » (décision 2000-436 DC du 7 décembre 2000). Le Conseil constitutionnel exerce ainsi un contrôle de proportionnalité de l'atteinte portée à la libre administration au regard de l'intérêt général poursuivi. Dans la décision 2007-548 DC du 22 février 2007, le Conseil constitutionnel a, par exemple, jugé que le législateur, en imposant l'adhésion forcée du département des Hauts-de-Seine et des communes de Courbevoie et de Puteaux à un syndicat mixte, n'avait pas porté à la libre administration des collectivités territoriales concernées une atteinte excédant la réalisation de l'intérêt général poursuivi.

Notons aussi que tout ce qui pourrait évoquer l'idée de libre administration n'entre pas nécessairement dans le champ d'application de la notion. D'après un commentaire publié dans les Cahiers du Conseil constitutionnel (Cahier n° 30), la décision 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 précitée a consacré une distinction entre ce qui relève de la libre administration des collectivités territoriales et ce qui relève de leur organisation : « *Si la Constitution permet aux collectivités territoriales de s'administrer librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi, elle ne leur garantit aucune compétence en ce qui concerne leur organisation. Celle-ci relève du pouvoir législatif, dans sa définition, ou du pouvoir exécutif, dans sa mise en œuvre. Il n'existe en effet aucun principe d'auto organisation des collectivités territoriales.* » En fonction de cette distinction, ce qui concerne le nom et le territoire d'une collectivité, la composition, le fonctionnement et les attributions de ses organes, le régime juridique des actes des organes, les procédures décisionnelles, ne relève pas du principe de libre administration et ne bénéficie pas de la protection attachée à ce dernier.

Cependant, la distinction entre ce qui relève de la libre administration et ce qui relève de l'organisation n'est peut-être pas entièrement fixée. Avant l'intervention de la décision 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, le juge constitutionnel a en effet censuré sur le fondement de la liberté d'administration une disposition législative imposant la publicité des séances des commissions permanentes régionales, « *plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement* » (décision 98-408 DC du 14 janvier 1999). Il est difficile de savoir comment et si cette jurisprudence s'articule avec la décision 2010-12 QPC où, de l'avis

des auteurs des *Grandes décisions du Conseil constitutionnel*¹, la liberté d'organisation et de fonctionnement de la collectivité est en cause.

b) Contenu du principe de libre administration

(1) Le principe de libre administration se comprend comme une liberté d'agir des collectivités à l'égard de l'État

Cette liberté revêt trois aspects majeurs.

- Il s'agit tout d'abord d'une liberté institutionnelle. À cet égard, le Conseil constitutionnel a jugé par exemple que la création des conseillers territoriaux par la loi du 16 décembre 2010 ne portait pas atteinte au principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010) ; il a estimé que l'institution de sanctions réprimant les manquements des maires aux obligations de leurs fonctions ne méconnaissait pas, en elle-même la libre administration (décision 2011-201 QPC du 13 janvier 2012) ; il a affirmé que la possibilité donnée au haut-commissaire de la République en Polynésie de déclarer à toute époque nulle de droit les arrêtés d'un maire violait le principe de libre administration (décision 2010-1007 QPC du 10 mars 2011) mais que le maintien provisoire, selon les modalités antérieures aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, du contrôle administratif sur les délibérations des conseils municipaux des communes de Polynésie, auquel il peut être mis fin en demandant l'application anticipée du régime de contrôle de légalité instituée par la loi du 2 mars 1982, n'était pas contraire à la libre administration (décision 2010-107 QPC du 10 mars 2011) ;

- Il s'agit ensuite d'une liberté fonctionnelle. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la création des conseillers territoriaux par la loi du 16 décembre 2010 n'était pas contraire au principe selon lequel toute collectivité doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives (décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010) ; il a aussi affirmé la liberté de recrutement, de création et de suppression des emplois ainsi que la liberté de gestion du personnel (décision 83-168 DC du 20 janvier 1983), la liberté contractuelle des collectivités territoriales (décision 92-136 DC du 20 janvier 1993), la liberté de fixation par une collectivité de ses règles de fonctionnement (986407 DC du 14 janvier 1999) ;

- Il s'agit enfin d'une liberté financière. Pour ce qui est de la protection des ressources des collectivités territoriales, le juge constitutionnel, appliquant conjointement ou distinguant formellement les articles 72 et 72-2 de la Constitution, a estimé que la loi ne pouvait restreindre les ressources globales des collectivités territoriales ou même réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration (décision 291-298 DC du 24 juillet 1991), et que la suppression d'une ressource fiscale affectée à une collectivité locale ne pouvait représenter

¹ *Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 15^e édition, p. 405 et suivantes.*

qu'une faible perte de recettes pour celle-ci. Pour ce qui est de la libre disposition des ressources, le Conseil a jugé que l'interdiction faite aux départements par la loi de moduler les aides aux communes et groupements de collectivités territoriales compétentes en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion restreignait la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution (décision 2011-146 QPC du 8 juillet 2011). Pour ce qui est de la compensation financière des transferts, création et extension de compétences, le juge constitutionnel a estimé que seules les créations et extension de compétences présentant un caractère obligatoire devaient être accompagnées de ressources déterminées par la loi, le législateur n'étant pas tenu d'affecter à cet accompagnement, dont il lui appartient de déterminer le niveau, une ressource particulière ni de maintenir dans le temps l'affectation d'une ressource particulière (décision 2011-144 QPC du 30 juin 2011) ; il a aussi estimé, entre autres décisions récentes, que l'extension des compétences des départements en matière d'allocation personnalisée d'autonomie et en matière de prestations de compensation du handicap ne dénaturait pas le principe de libre administration dans la mesure où la loi prévoit des ressources suffisantes pour financer la compensation induite et où elle garantit que les dépenses restant à la charge du département ne dépasseront pas un pourcentage de son potentiel fiscal (décisions 2011-143 QPC du 30 juin 11, 2011-144 QPC 30 juin 2011).

Le principe de libre administration connaît par ailleurs des limitations de nature structurelle. Certaines résultent du principe d'indivisibilité de la République et seront évoquées ci-dessous. D'autres résultent de ce que la libre administration « *ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent des décisions des collectivités territoriales* » (décision 84-185 DC du 18 janvier 1985). D'autres encore résultent de la nécessité de concilier la libre administration avec le principe d'égalité : par exemple, l'octroi des aides des différentes collectivités territoriales et la fixation de leur montant doit comporter les garanties nécessaires pour assurer le respect du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement privés sous contrat se trouvant dans des situations comparables (décision 93-329 DC du 13 janvier 1994).

c) Efficacité du principe de libre administration

Les analyses précédentes peuvent susciter des impressions contradictoires. Le principe constitutionnel de libre administration, objet d'un contrôle de proportionnalité du juge constitutionnel, semblerait *a priori* enserrer les libertés locales dans un cadre protecteur très contraignant pour le législateur.

Cependant, à y regarder de près, l'encadrement est assez lâche – la relative imprécision des implications de la liberté financières est éloquent à cet égard – et les décisions d'annulation sont rares. Un commentateur estimait récemment la construction jurisprudentielle du principe de libre administration

« déjà abondante, mais assez peu agissante », expliquant que « les collectivités doivent se satisfaire d'une jurisprudence de cas d'espèce qui n'a qu'exceptionnellement accordé sa sanction à leur cause¹ ».

À titre d'illustration, il est loisible d'estimer que l'intérêt général invoqué dans la décision précitée 2007-548 DC du 22 février 2007 pour valider la disposition législative prévoyant l'adhésion forcée du département des Hauts-de-Seine ainsi que des communes de Puteaux et de Courbevoie à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense couvre une atteinte réelle à la libre administration des collectivités considérées.

En fin de compte, le Conseil constitutionnel conserve une ligne jurisprudentielle modérée et la marge ouverte au volontarisme du législateur reste plus que significative : l'approfondissement de la décentralisation est un acte politique, il appartient au politique de *faire vivre les principes, de donner corps à leur contenu*.

(1) La liberté d'agir des collectivités territoriales est réciproque

D'un autre côté, on ne peut ignorer que la décentralisation, considérée du seul point de vue des rapports entre le centre et les collectivités, a atteint un certain degré d'achèvement et que les espaces de liberté locale à conquérir se font rares. Les états généraux de la démocratie territoriale réunis au Sénat en octobre 2012 ont confirmé l'ampleur somme toute modeste des attentes de nouveaux transferts de compétences. Par ailleurs, la situation des finances publiques ne laisse guère espérer le desserrement des tenailles financières dans lesquelles l'Etat tient les collectivités.

En réalité, sous réserve des problèmes ponctuels que peut laisser subsister – comme on l'a vu – un contrôle de constitutionnalité assez peu audacieux, les questions les plus prégnantes sont à l'heure actuelle celles que pose la diversité des compétences partagées, des actions parallèles et des moyens redondants des collectivités territoriales.

Dès lors, ce n'est pas tellement la liberté d'administration à proprement parler, qui paraît susceptible de fournir un leitmotiv aux discussions législatives à venir, mais plutôt son équivalent dans les relations entre collectivités : l'interdiction de la tutelle. L'ampleur des moyens juridiques mobilisables en fonction de cette interdiction pour organiser l'action collective des collectivités dans les domaines transférés partagés pourrait être l'un des sujets pour lesquels il conviendra de scruter le plus attentivement la Constitution et son interprétation.

Voyons cela de plus près. Le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

¹ B. Faure, « Les réformes territoriales face au Conseil constitutionnel », *Pouvoirs locaux*, n° 93, II/2012.

Comme le remarquait un rapport de la Cour des comptes d'octobre 2009 sur « *La conduite par l'État de la décentralisation* », pour contourner l'impossibilité, découlant de l'interdiction de la tutelle, de remédier frontalement à l'éclatement des compétences décentralisées et à l'intangibilité de leur répartition, « *la notion de chef de file est apparue comme un instrument d'ordre et de mise en cohérence* ».

Le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution précise : « *Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.* » Tel est le fondement du « chef de filât ».

Le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 sur la loi relative aux contrats de partenariat que la notion de collectivité chef de file ne dérogeait que de façon limitée au principe interdisant toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Comme le précise le commentaire publié dans les Cahiers du Conseil constitutionnel (n° 26), le constituant n'a habilité la loi qu'à désigner une collectivité pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités. C'est pourquoi les dispositions de la loi déferée prévoyant la désignation d'une collectivité chef de file pour mener les opérations liées au contrat de partenariat au nom des autres (réaliser l'évaluation préalable, conduire la procédure de passation, suivre l'exécution) ont été jugées conformes, alors que celles donnant compétence à la collectivité chef de file pour signer le contrat de partenariat, susceptibles de laisser croire que la collectivité chef de file passait le contrat à la place des autres, ont été déclarées inconstitutionnelles.

Cependant, les modalités de mise en œuvre de la notion de chef de file peuvent être plus souples que le transfert de compétence constitutif d'une tutelle identifié par le juge constitutionnel dans la disposition censurée de la loi relative aux contrats de partenariat.

Ainsi, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a attribué la responsabilité de chef de file à la région dans le domaine économique. Comme on le verra ci-dessous, la région dispose essentiellement en matière de développement économique d'un rôle d'animation exercé par le biais de schémas non prescriptifs. C'est en maximisant la dynamique de ces outils juridiques qu'il convient, selon votre délégation, de combiner de la façon la plus pertinente, d'une part, le recours à la notion de chef de file pour introduire une rationalité dans l'exercice des compétences partagées et, d'autre part, le respect scrupuleux du principe de non tutelle.

Telle est la première proposition sur laquelle votre délégation a souhaité placer l'accent au point de départ du présent rapport.

Proposition n° 1. Combiner le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre avec la mise en œuvre de modalités efficaces de collaboration en application de la notion de chef de file.

On reviendra, dans la suite de ce rapport, sur la portée possible de ce point crucial pour l'avenir de la décentralisation.

2. Deux autres leviers de la décentralisation

Le principe de subsidiarité et le principe d'expérimentation n'ont pas la même valeur pratique que le principe de libre administration. Le législateur reste très largement maître du jeu dans le premier cas, se trouve très fortement encadré par les contraintes constitutionnelles dans le second.

a) Le principe de subsidiarité

Le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Le Conseil constitutionnel n'a reconnu au principe de subsidiarité ainsi formulé qu'une faible valeur normative : « *il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remise en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale* » (décision 2005-516 DC du 7 juillet 2005). On est loin du contrôle de proportionnalité que suscite la mise en œuvre du principe de libre administration.

b) Le droit à l'expérimentation locale

Le 4^e alinéa de l'article 72 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu. Ce droit à l'expérimentation ne peut concerner les textes touchant aux conditions d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. La loi organique du 1^{er} août 2004, qui fixe les conditions d'exercice de ce pouvoir d'adaptation, prévoit que la loi d'habilitation préalable à une expérimentation fixe son objet, définit sa durée initiale, qui ne peut excéder cinq ans, et détermine les conditions à remplir par les collectivités admises à y participer.

Le législateur peut décider, au vu de l'évaluation de l'expérimentation, de mettre fin à celle-ci, de la prolonger en modifiant le cas échéant ses modalités, ou de généraliser les mesures prises à titre expérimental. Le législateur a enfin institué un régime de suspension par le préfet des actes d'une collectivité territoriale pris dans le cadre d'une expérimentation.

Relevons aussi pour mémoire les dispositions expérimentales qui peuvent être prévues par la loi sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution.

B. INDIVISIBILITÉ DE LA RÉPUBLIQUE

Le principe d'indivisibilité de la République, qui postule traditionnellement l'uniformité du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales et dans les collectivités territoriales, est l'aboutissement de la construction multiséculaire de l'État. Il connaît des évolutions sensibles.

1. Progrès de la différenciation territoriale

Historiquement, une première atténuation lui fut apportée par la loi du 17 octobre 1919 prévoyant le maintien provisoire des dispositions législatives et réglementaires d'application du régime concordataire en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle avant leur retour à la France. Le Conseil constitutionnel vient de confirmer la conformité de cet état du droit à la Constitution (décision 2012-297 QPC du 21 février 2013). De façon comparable, le statut de l'Église catholique reste régi en Guyane par une ordonnance royale du 27 août 1828. Ajoutons que, en application d'une loi du 13 avril 1900, les membres du clergé catholique de Guyane sont rétribués sur le budget départemental. Le pouvoir d'adaptation et la prise en compte des circonstances locales par le législateur ne sont donc pas nécessairement récents.

De façon plus actuelle, le titre XII de la Constitution met en place au profit des départements, régions et collectivités territoriales d'outre-mer les outils d'une véritable différenciation territoriale.

Pour ce qui est du territoire métropolitain, refuge de l'uniformité traditionnelle, le cas de la Corse montre que la création d'un statut particulier peut ne pas être regardée comme portant atteinte au caractère indivisible de la République (décision 82-138 DC du 25 février 1982) ; la même décision confirme aussi la possibilité pour le législateur d'habiliter, à sa demande, une collectivité à définir les modalités d'application d'une loi sur son territoire au cas où il serait nécessaire d'adapter les dispositions réglementaires nationales aux spécificités locales. Deux conditions sont prévues, d'une part, la demande d'habilitation ne peut concerner que les compétences dévolues à la collectivité territoriale demanderesse, d'autre part, l'adaptation demandée ne doit pas être

de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental (décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002).

Pour ce qui est du territoire métropolitain continental, dernier pré-carré de l'uniformité, à y regarder de près, l'uniformité tend à reculer devant la différenciation territoriale des normes et des politiques : la loi montagne ou la loi littoral, ou les multiples politiques de zonage en témoignent, ainsi que la diversité croissante des formules de coopération entre collectivités territoriales. Le processus de différenciation territoriale s'est accentué encore dernièrement avec la création par la loi du 16 décembre 2010 des métropoles, qui reprennent de droit certaines compétences du département et de la région, et des pôles métropolitains.

Par ailleurs, le principe d'expérimentation mentionné ci-dessus ouvre une voie étroite à la différenciation des normes législatives ou réglementaires applicables dans les territoires.

Ces évolutions plus que significatives ne portent pas atteinte au principe d'indivisibilité de la République. L'encadrement par l'État de l'action territoriale garantit l'unité tout en laissant place à la diversité.

2. Obstacles à la différenciation territoriale

a) Subordination du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales

Le refuge le plus efficace de l'uniformité, fille de l'indivisibilité, est peut-être la limitation, en France continentale tout au moins, du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mentionné au 3^e alinéa de l'article 72 de la Constitution. Conforté par la prégnance du principe d'égalité dans notre ordonnancement juridique, l'exercice centralisé du pouvoir réglementaire a pu être décrit comme un mode de « gouvernement à distance » discrètement négateur de la décentralisation.

Comme il est noté dans *Les grandes Décisions du Conseil constitutionnel*¹, « la frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible se détermine par référence à l'inexistence ou l'existence d'un pouvoir normatif autonome. (...) Le principe de libre administration ne confère pas en principe aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire autonome, en dehors du domaine de compétence du législateur ». D'où, réserve faite du cas de l'outre-mer, qui fait l'objet comme on l'a vu de dispositions constitutionnelles spécifiques, les limites posées, on l'a vu aussi, par la décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002 à l'exercice par la collectivité territoriale de Corse d'un pouvoir d'adaptation de la réglementation nationale. Encore le cas de la Corse est-il parfois présenté comme la limite extrême et non réitérable de ce que le législateur peut concéder à une collectivité territoriale en application du 3^e alinéa de l'article 72 de la Constitution.

¹ *Les grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 15^e édition, Dalloz, p. 396.

Quant au pouvoir d'adaptation du 4^e alinéa de l'article 72, il est « *d'application peu évidente et délicate* », ainsi, « *lorsque les régions Alsace et Bretagne souhaitèrent expérimenter en définissant des politiques régionales dans le domaine de l'eau, l'Etat s'y opposa au motif que ces réglementations ne seraient pas conformes aux règles et aux normes en vigueur sur l'ensemble du territoire*¹ ».

À côté de ces cas particuliers, le régime juridique « de droit commun » du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est rappelé par la décision 2001-454 DC : le législateur peut confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir certaines modalités d'application d'une loi ; le pouvoir réglementaire ainsi créé ne peut s'exercer en dehors du cadre des compétences dévolues par la loi aux collectivités concernées ; les mesures prises par les collectivités n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois de l'article 21 de la Constitution. Autrement dit, comme il est précisé dans *Les grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, « *les collectivités territoriales ne sont pas habilitées à prendre des décisions administratives sur le fondement direct de l'article 72 de la Constitution* ».

La différenciation mise en œuvre par les collectivités territoriales est plus difficile à appréhender car elle implique la prise en compte de spécificités locales plus diffuses, plus difficiles à identifier objectivement que celles qui justifient l'institution des politiques de zonage prioritaire ou la défense de la montagne et du littoral. Cette différenciation se heurte potentiellement au principe d'égalité. Elle n'en est pas moins nécessaire à la vitalité d'une action locale véritablement de proximité, serrant au plus près les besoins et les conditions du terrain.

En fin de compte, il existe actuellement une modalité largement pratiquée de différenciation territoriale : celle que l'État met en œuvre en fonction de critères objectifs (population, revenu, environnement géophysique) pour compenser certaines inégalités territoriales. Ce type de différenciation tend en somme au rétablissement de l'unité battue en brèche par les inégalités territoriales. Il se combine donc aisément avec le principe d'indivisibilité.

b) Inflation normative et gouvernement à distance

L'Etat élabore un flux continu de normes dans le réseau desquelles les collectivités territoriales se trouvent étroitement enserrées. Votre délégation a examiné à plusieurs reprises cette inflation normative qui vient de donner lieu à l'adoption par le Sénat d'une proposition de loi portant création d'un conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.

¹ B. Rémond in « Les collectivités territoriales ; trente ans de décentralisation », *Cahiers français*, n°362, mai-juin 2011, p. 11.

Le problème est en effet sensible : il a souvent été souligné que l'Etat, regagne par l'exercice de son pouvoir normatif une large influence sur la mise en œuvre des compétences transférées. C'est ce que l'on a appelé le « gouvernement à distance ».

La lutte contre l'inflation normative, la fin du gouvernement à distance, ces maux de la décentralisation, sur lesquels on reviendra dans la suite du présent rapport, sont largement conditionnées par la possibilité d'une différenciation accrue de l'ordonnement juridique territorial.

La différenciation, composante désormais légitime de notre ordonnancement juridique, ne conduit pas à la destruction de l'État ni de la République. Il ne faut pas s'en effrayer mais en tirer le meilleur parti dans le respect scrupuleux de l'ensemble des principes ordonnateurs du système politique et administratif de la France.

En fonction de ces observations, votre délégation a souhaité conclure le premier chapitre du présent rapport en préconisant un recours plus large à la différenciation territoriale.

<p>Proposition n° 2. Emprunter de façon dynamique, dans le respect du principe d'égalité, la voie de la différenciation du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales et dans les collectivités territoriales.</p>

II. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

L'exercice des compétences pose trois questions principales.

La première se formule simplement : qui fait quoi ? On se rend ici compte que, dans le champ de la décentralisation, les questions simples appellent souvent des réponses complexes.

La deuxième résulte de la diversité actuelle des compétences sur le terrain : comment gérer la coexistence, le partage, la concurrence ou la concomitance des compétences exercées par les différents niveaux de collectivités ? Les outils existent, mais la sagesse conduit à penser qu'il faut parfois demander plus aux personnes qu'aux institutions ou aux procédures existantes. Encore convient-il de rappeler le caractère partenarial de bon nombre de politiques publiques.

La troisième interroge le positionnement relatif des collectivités et de l'Etat dans la vie locale : quelle est la marge de l'exercice concret des compétences locales ? La multiplication des normes exaspère d'autant plus qu'elles sont unilatérales dans leur conception et leur concrétisation. Mais là n'est pas le principal : c'est toute la question de l'autonomie financière et

fiscale locale, inséparable d'un contexte général intéressant l'État, les collectivités et les institutions de la Sécurité Sociale. On ne peut penser la décentralisation sans repenser la façon dont l'État fonctionne. Les développements qui suivent reprennent la question des normes.

A. LE MODE DE DÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES

Dans ce domaine, l'idée dominante est la *clarification*. On ne peut que faire le constat, au terme de trente ans de décentralisation, de l'enchevêtrement des pouvoirs et des politiques. Généralement, la loi attribue à une catégorie de collectivités un pouvoir sur un objet déterminé sans procéder à l'attribution globale d'un domaine ou d'une matière. Cette méthode, conjuguée avec les incidences de la large mise en œuvre de la clause générale de compétence par toutes les catégories de collectivités et avec celles des pratiques de financement croisé des investissements, a abouti à la situation actuelle, illisible par les citoyens et déresponsabilisante pour les collectivités. Cette situation pose problème au regard de l'efficacité de l'action locale et au regard du fonctionnement de la démocratie.

Le rapport « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* » adopté en juin 2009 par la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales que présidait Claude Belot et dont les rapporteurs étaient Jacqueline Gourault et Yves Krattinger, a préconisé comme remède la spécialisation accrue des collectivités territoriales.

Dans cette perspective, elle a considéré que le bloc communal incarnait la proximité de l'action publique et devait répondre aux attentes de la population en matière de service public ainsi qu'aux besoins de la vie quotidienne. Le rapport de la commission a énuméré à cet égard les garderies, les crèches, les écoles, le soutien à la vie associative, la distribution de l'eau potable, la collecte des déchets ménagers, le logement et l'urbanisme, le déneigement des voiries communales, l'entretien des espaces publics. Elle a aussi réaffirmé la nécessité de conserver aux communes une capacité d'initiatives dans tous les domaines d'intérêt communal. Elle a enfin noté la pertinence de l'échelon intercommunal, rendu plus cohérent, pour mener des actions trop coûteuses à assumer ou techniquement trop complexe pour être mises en œuvre par une seule commune, citant le domaine des déchets ou celui de l'eau, ainsi que le développement économique local, avec les zones d'activité et l'accueil d'entreprises dans une logique d'aménagement concerté du territoire intercommunal.

Elle a estimé que le département était l'échelon pertinent de gestion des solidarités sociales et territoriales. Son positionnement entre le bloc communal et la région, ainsi que le mode de désignation de ses élus lui confère un véritable ancrage territorial et la capacité d'assurer un aménagement équilibré et cohérent de l'espace local, en particulier dans les zones rurales. Le rapport de la mission d'information a spécialement évoqué à ces différents égards le rôle joué par le département en matière d'ingénierie et

de conseil juridique, administratif et technique au bénéfice des communes, ainsi que son rôle en faveur du développement et du soutien à la ruralité et sa mission de péréquation favorisée par sa connaissance du territoire.

La mission d'information du Sénat a enfin considéré que la région était l'échelon des missions stratégiques et de préparation de l'avenir. Elle a jugé essentiel de lui attribuer les outils nécessaires pour assurer cette mission au service de la compétitivité des territoires. Elle a proposé de structurer son dialogue avec l'État et a plaidé en faveur du renforcement de sa mission de coordination sur les grands projets et politiques stratégiques : infrastructures, recherche et innovation, environnement, développement durable. La mission d'information a aussi mis en exergue le rôle de la région en matière de programmation et de planification de politiques ou de grands équipements structurants ainsi qu'en matière de concertation ou de contractualisation entre les différents acteurs locaux et avec l'État. La mission a aussi rappelé que la région était le niveau de référence de plusieurs politiques européennes.

À partir de ce point de départ, la mission a pris position en faveur d'un système de compétences obligatoires attribuées par niveaux de collectivités territoriales ; elle a aussi proposé de maintenir la clause générale de compétence en reconnaissant à chaque niveau de collectivité une *compétence d'initiative* fondée sur l'intérêt territorial, dans le respect de la répartition des compétences ainsi que du principe de subsidiarité ; afin de prévenir les inconvénients résultant l'éventuel refus par une collectivité d'exercer sa compétence, la mission a enfin proposé d'instituer une procédure de constat de carence ouvrant à une collectivité la possibilité d'exercer sur son territoire la compétence attribuée en principe à une autre collectivité.

La loi du 16 décembre 2010 a opéré un glissement de la notion de compétences obligatoires préconisée par la mission du Sénat vers celle, plus rigide, de compétence exclusive. Elle a prévu, en effet, que les compétences seraient attribuées aux collectivités à titre exclusif à partir du 1^{er} janvier 2015. La méthode des blocs de compétences se trouvait de la sorte implicitement consacrée. La loi a parallèlement ouvert aux collectivités la possibilité de déléguer des compétences. En revanche, le partage de compétences entre plusieurs collectivités ne peut être prévu que par une loi, celle du 16 décembre 2010 instituant d'ores et déjà le partage du tourisme, de la culture et des sports entre les communes, les départements et les régions. La loi a, par ailleurs, supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, tout en la remplaçant par un dispositif aux effets à peu près équivalents.

Dans un rapport adopté le 2 février 2011 sur la proposition d'Antoine Lefèvre, votre délégation a estimé que la méthode des blocs de compétences exclusives pures n'était peut-être pas la plus adaptée à la variété des situations de terrain et risquait de se heurter à des problèmes de frontières entre compétences attribuées à des collectivités différentes. C'est pourquoi, sans revenir sur le principe des blocs de compétences, qui a le mérite de la clarté, elle a affirmé l'intérêt de mettre en place un dispositif de compétences

obligatoires partageables par accord entre les collectivités. À l'instar de ce que la mission d'information du Sénat avait proposé, votre délégation a aussi estimé nécessaire de mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence à titre obligatoire. Elle a proposé, par ailleurs, d'assurer le respect du partage de compétences par l'information obligatoire de la ou des collectivités attributaires d'un domaine lorsqu'une autre collectivité intervient dans le même domaine, et a lancé l'idée de créer un contrôle de légalité territorial permettant de trancher dans un délai déterminé les éventuels conflits entre collectivités relatifs au partage de leurs compétences.

Votre délégation ne peut que réitérer ces orientations.

Proposition n° 3. Mettre en place un dispositif de compétences obligatoires partageables par accord entre les collectivités. Affirmer un principe contractuel général. Mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence à titre obligatoire. Assurer l'information obligatoire de la ou des collectivités attributaires d'un domaine lorsqu'une autre collectivité intervient dans le même domaine. Créer un contrôle de légalité territorial permettant de trancher dans un délai déterminé les éventuels conflits entre collectivités relatifs au partage de leurs compétences.

Pour autant, la poursuite et l'approfondissement de la réflexion sur le partage des compétences ont ancré dans votre délégation la conviction que la réalité du terrain pouvait obérer l'efficacité des meilleurs principes. Tirant les leçons des débats de l'atelier « nouer des relations de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux » des états généraux de la démocratie territoriale d'octobre 2012, Eric Doligé a noté en particulier, au sujet des compétences des régions : *« Elles demandent globalement la compétence économique, que les intercommunalités et les grandes communes ne veulent pas perdre. Il faudra donc trouver une solution, compte tenu de la diversité du contenu de cette compétence, qui peut englober aussi bien l'aide aux entreprises que l'aménagement d'une zone d'activité. Ce sujet va faire fortement débat »*. Bruneau Retailleau a exprimé sa conviction sur ce point lors de l'audition par votre délégation, le 5 février 2012, de Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : *« J'ai eu le sentiment que le tourisme et l'économie seraient des compétences exclusives des régions. J'espère que non : séparer l'insertion sociale de l'économie Madame la ministre, est une ineptie que je peux vous démontrer tous les jours sur le terrain. Séparer l'aménagement du territoire de l'économie n'est pas non plus cohérent. J'espère avoir mal entendu et j'attends votre réponse. Car, si cette compétence économique était demain exclusive, je me demande franchement comment une collectivité, une assemblée délibérante, une assemblée politique élue au suffrage universel*

pourrait renoncer à assumer les responsabilités associées au développement de son territoire. Cette dimension politique les distingue des établissements publics, elle me paraît essentielle. »

Le sentiment ainsi exprimé a été largement partagé. C'est pourquoi, au-delà des techniques juridiques de partage qui seront mises en œuvre dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, votre délégation estime prioritaire l'amélioration des instruments et procédures permettant l'exercice coordonné des compétences décentralisées aux mains des différentes catégories de collectivités.

B. L'EXERCICE COORDONNÉ DES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES

Dans le rapport précité d'Antoine Lefèvre sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, il est proposé, en ce qui concerne la mise en œuvre des compétences partagées, de *faire confiance à l'intelligence territoriale* et de fournir aux collectivités les outils nécessaires à cet égard. Notons que ceci vaut pour toutes compétences concurrentes, parallèles, connexes, juxtaposées, quel que soit le terme utilisé pour décrire une situation dans laquelle plusieurs collectivités interviennent sur le même terrain sans que l'une dispose d'un droit plus éminent que les autres

Votre délégation a estimé que ces outils devaient être coopératifs et a identifié quelques pistes en ce sens.

La loi du 16 décembre 2010 ayant invité le président de la région et les présidents des départements à conclure un schéma d'organisation des compétences pour fixer certaines règles, relatives par exemple aux conditions de délégation d'une compétence ou de certaines interventions financières, votre délégation a proposé l'élargissement de ce schéma aux conditions du partage des compétences entre les départements et la région en vue d'une gestion coordonnée de leurs compétences et actions croisées.

Dans la même optique, votre délégation a proposé d'autoriser la conclusion de schémas départementaux de partage des compétences entre le département et les communes ou EPCI. Il paraissait en effet indispensable d'impliquer le bloc communal dans les procédures de partage négocié. Votre délégation a jugé logique que les EPCI aient leur mot à dire sur des schémas départementaux portant sur des compétences qu'ils exercent de plein droit.

Elle a, dans la même logique, estimé naturel d'exiger l'accord des métropoles sur les schémas de répartition des compétences entre les départements et la région dès lors que les métropoles exercent de plein droit des attributions relevant de ces deux collectivités.

Par ailleurs, le rapport « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* » propose d'attribuer aux régions le rôle de chef de file dans les négociations régionales sur le partage des compétences : le président du conseil régional assurerait la présidence de l'instance dédiée (le rapport mentionne le conseil

régional des exécutifs). Les prérogatives des autres membres seraient préservées, puisque ces derniers auraient la possibilité d'obtenir la convocation de réunions supplémentaires ou d'appeler à la discussion des questions dont ils souhaiteraient débattre.

La proposition de renforcer le « chef de filât » de la région en matière de développement économique et en ce qui concerne les interventions locales en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en partenariat avec l'État figure aussi au nombre des propositions de la mission.

Ces approches reposant sur l'articulation de trois piliers : la notion de chef de file, les conférences territoriales et la présence de plusieurs catégories de collectivités dans un ou plusieurs domaines de compétences mises en œuvre sur un territoire, restent pertinentes. Elles doivent être actualisées en fonction des enseignements tirés de la table ronde organisée par votre délégation sur les conférences territoriales le 4 décembre 2012.

Proposition n° 4. Pour permettre la gestion coordonnée des compétences partagées ou concurrentes, instituer des conférences territoriales regroupant les représentants de l'ensemble des catégories de collectivités ou des catégories de groupements de collectivités concernés. Les conférences territoriales, présidées par la collectivité chef de file dans le domaine de compétence concerné, négocieront et adopteront des schémas de mise en œuvre des compétences.

Elles devront satisfaire aux principes d'organisation suivants : mise à la disposition des participants de dossiers de séance avant les réunions, possibilité pour les participants d'obtenir la convocation de réunions supplémentaires ou d'appeler à la discussion des questions dont ils souhaiteraient débattre, possibilité pour les participants de présenter par écrit des observations sur les dossiers à l'ordre du jour, possibilité d'un vote sur les dossiers examinés, présence du préfet de région ou de son représentant aux réunions.

La coordination par des schémas négociés sous l'impulsion, plus ou moins directive selon la nature des compétences en débat, de collectivités chefs de file au sein de conférences territoriales doit mobiliser l'instrument du schéma à son degré maximum d'efficacité pratique, sans verser dans l'exercice d'une tutelle.

À cet égard, il est intéressant de se référer à la notion de compatibilité, classique en droit de l'urbanisme. Moins rigide que celle de conformité, qui équivaut à l'octroi d'un pouvoir de tutelle à la collectivité responsable du document de référence, elle invite à des appréciations d'espèce. La jurisprudence administrative permet d'en dessiner assez précisément les contours. Les conclusions du commissaire du Gouvernement Gentot sur l'affaire Adam et autres du 22 février 1974 (CE, n° 91848 et 93520) ont

expliqué à cet égard que la notion de compatibilité ne conduit pas à exiger de la décision d'urbanisme un respect scrupuleux de toutes les prescriptions du document de référence, il s'agissait en l'occurrence d'un schéma directeur : la compatibilité implique que la décision d'une autorité ne contrarie pas la réalisation des orientations et des objectifs, susceptibles d'être pour partie exprimés sous forme quantitative (voir sur ce point CE, société Davalex, n° 353496, 12 décembre 2012), fixés par le document de référence. La compatibilité se situe ainsi, expliquaient les conclusions Gentot, à un degré intermédiaire entre la conformité et la dénaturation. Elle se mesure à travers l'appréciation de la gravité de l'atteinte portée aux objectifs fixés, sachant qu'une atteinte, même sérieuse, peut ne pas emporter jugement d'incompatibilité de la décision contestée si celle-ci tend à la réalisation d'un autre objectif, jugé prioritaire, du document de référence. À titre d'illustration, le Conseil d'État, dans une affaire de compatibilité d'une autorisation d'aménagement commercial avec un SCOT, a jugé que le projet contesté, d'une part, « *va bien au-delà de l'objectif de maîtrise de l'offre commerciale existante dans l'agglomération, d'autre part, méconnaît l'orientation prioritaire visant au renforcement des secteurs extérieurs à l'agglomération ; que l'autorisation n'est, dès lors, pas compatible* » avec le schéma directeur valant SCOT (société Sumidis et société Coco Fruit, n° 274706 et 274707 du 28 septembre 2005).

Mutatis mutandis, cette économie de la compatibilité, appliquée de façon dynamique à l'élaboration des schémas de gestion des compétences, semble de nature à conforter l'exercice du rôle de chef de file.

<p>Proposition n° 5. Exiger un haut degré de compatibilité des actions des collectivités territoriales avec les orientations et objectifs fixés dans les schémas de mise en œuvre des compétences décentralisées.</p>
--

C. LES COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES DANS L'ÉTAU NORMATIF DE L'ÉTAT

Votre délégation a consacré de larges travaux à cette question centrale, objet des préoccupations croissantes des élus locaux. Desserrer l'étau normatif dans lequel l'État enferme les collectivités territoriales, recentrer l'État sur la stratégie et sur la régulation, c'est contribuer à la rationalisation de la gestion locale, c'est aussi - on l'a vu - dégager le terrain pour une différenciation territoriale indissociable de la notion même de décentralisation. Les moyens de mener à bien ce programme sont progressivement mis en place : le dispositif administratif institué depuis 2007, insuffisant, vient de faire l'objet de propositions d'amélioration. Pour autant, la tâche est de longue haleine.

1. Un préalable : organiser le dialogue de l'État stratège et des collectivités

a) L'État stratège

Lors des états généraux de la décentralisation organisés par le Sénat en octobre 2012, la question des missions et du rôle respectifs de l'État et des collectivités a été largement évoquée au sein de l'atelier « nouer des relations de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux ». Devant votre délégation, les rapporteurs de l'atelier, Edmond Hervé et Eric Doligé, en ont tiré les conclusions suivantes.

Edmond Hervé a relevé que les élus « *veulent un État qui soit garant du pacte républicain, stratège, régulateur, péréquateur, identifiable, proche et présent, (...) un État organisant le savoir, l'implication de tous les acteurs territoriaux qui ont assuré des mutations qualitatives et quantitatives incontestables* ».

Eric Doligé, a rappelé de son côté les prises de position des participants en faveur du « *recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes : diplomatie, sécurité, justice et autres (...). Il a aussi été souhaité que l'Etat intervienne le moins possible sur les compétences transférées. Il faut une clarification à cet égard : l'État a du mal à lâcher prise sur des compétences parfois transférées en quasi-totalité : le social, par exemple, ou les routes nationales. L'Etat doit se recentrer sur la stratégie, il doit être régulateur, garant de la solidarité et de la péréquation. À ce sujet, il faut éviter la création d'inégalités flagrantes en fonction de la richesse et de la capacité des territoires. L'Etat doit aussi clarifier les limites de ses blocs de compétences ; c'est le problème des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directions départementales des territoires (DDT), dont les élus ont parfois du mal à connaître le périmètre de compétences* ».

De la même façon, le président du Sénat avait noté en concluant les états généraux : « *Pour les compétences déjà transférées, il faut aller jusqu'au bout de la décentralisation. L'État doit abandonner ses interventions qui font redondance avec celles des collectivités. Il pourra, ainsi, se recentrer sur ses compétences stratégiques et sur ses missions régaliennes.* »

Qu'est-ce, dans ces conditions, que l'État stratège ? Dans un rapport de mai 2009 au Président de la République, « *Quelle stratégie dynamique d'aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse ?* », Christian Saint-Étienne, professeur titulaire de la chaire J.-B. Say d'économie industrielle au Conservatoire national des arts et métiers propose cette conception : « *l'État stratège est chargé de veiller à la prospérité du pays dans le long terme, de s'assurer que la collectivité nationale dispose bien des infrastructures physiques, énergétiques et numériques et des ressources humaines et financières, notamment en matière d'innovation et de financement de la prise de risque, lui permettant de*

développer le niveau de vie et le bien-être de la population dans le moyen/long terme. (...) L'État stratège doit contribuer à donner une vision de long terme aux acteurs nationaux. L'État stratège doit assurer un environnement optimal de croissance pour les entreprises produisant sur son territoire ou concentrant sur le territoire leur siège social et leurs fonctions dirigeantes, ainsi que pour les activités à forte valeur ajoutée, de recherche-développement, de services avancés et de production manufacturière de haut de gamme. Son action doit maintenir une fiscalité compétitive et équitable, favoriser le développement des infrastructures et la recherche et développement. L'État stratège est le garant de la compétitivité stratégique globale du pays dans un univers de plus en plus ouvert, notamment au sein du marché unique. L'État stratège favorise également l'installation sur son territoire des centres de décision, de recherche-développement, de production et de distribution des entreprises internationales qui veulent s'implanter en Europe ou qui cherchent une base efficace de commandement et de production pour se développer dans le monde. »

Ainsi, l'État stratège veille, s'assure, contribue, garantit, favorise plus qu'il n'agit directement. Cette conception s'harmonise fort bien avec le souhait des participants aux états généraux de la démocratie territoriale de fixer à l'action de l'État un cadre plus respectueux des conditions d'exercice de la liberté d'administration des collectivités.

<p>Proposition n° 6. Recentrer l'État sur la mission stratégique de créer les conditions globales de la prospérité et de l'égalité au plan national et territorial.</p>
--

Le principe directeur posé, il reste à déterminer le cadre institutionnel des interactions entre l'État stratège et les collectivités territoriales : le mot d'ordre est ici *dialogue*.

b) Le dialogue avec les collectivités

Dans le rapport « *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée* », adopté par votre délégation en février 2011 sur la proposition de Jacqueline Gourault et de Didier Guillaume, un fort accent a été placé sur la nécessité de construire le cadre d'un dialogue efficace entre l'État stratège et les collectivités territoriales.

Partant du constat que la multiplication des instances de dialogue existantes n'empêchait pas une certaine incompréhension de régner entre l'État et les représentants des collectivités territoriales, observant l'insuffisante connaissance partagée des politiques décentralisées ainsi que la tendance de l'État à utiliser des instances telles que la conférence nationale des exécutifs (CNE) pour communiquer ses intentions plutôt que pour avoir des débats de

fond avec les collectivités, rendant hommage aux efforts de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) pour ce qui est de la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, relevant que le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales était beaucoup moins structuré au niveau local qu'au niveau national, votre délégation a adopté les orientations suivantes, qu'il convient de réitérer, actualisées en tant que de besoin, dans la perspective des discussions législatives à venir.

Proposition n° 7. Institutionnaliser la conférence nationale des exécutifs (CNE) en l'inscrivant dans le CGCT. Modifier sa composition en lui ajoutant *a minima* une association nationale d'élus représentant les EPCI à fiscalité propre et quatre parlementaires. Prévoir la consultation de la CNE, notamment, sur les perspectives de réforme intéressant les collectivités territoriales et leurs groupements, les politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'État et les collectivités, l'évolution de la situation des finances publiques, les textes européens intéressant les collectivités. Fusionner les missions de la conférence nationale des déficits publics au sein de la CNE. Attribuer à celle-ci un secrétariat permanent et garantir la présence du Parlement au sein de ce secrétariat en permettant la présence de fonctionnaires parlementaires.

En ce qui concerne le dialogue au plan territorial, votre délégation a proposé que les conférences ou conseils régionaux des exécutifs mentionnés plus haut servent aussi de cadre à un dialogue plus institutionnalisé entre l'État et les collectivités.

Proposition n° 8. Consacrer la possibilité pour les conférences des exécutifs régionaux d'associer à leurs réunions les préfets de région ou les préfets de département. Créer dans chaque département une conférence départementale des exécutifs chargée d'organiser la coordination locale et de favoriser le dialogue entre les représentants de l'État et les élus locaux.

2. Desserrer l'état normatif

a) Les dispositifs en vigueur

(1) La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

L'article L. 1211-4-2 du CGCT, inséré par l'article 97 de la loi de finances rectificative du 25 novembre 2007 et modifié par l'article 74 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, confie à une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) créée à cet effet au sein du comité des finances locales les missions suivantes :

- émettre, préalablement à leur adoption, un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ;

- émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

- émettre, à la demande du gouvernement, un avis sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement de celui-ci concernant les collectivités territoriales et leurs établissements.

La circulaire du Premier ministre du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes précise :

- que le champ de compétence de la CCEN couvre tant les projets de décrets que les projets d'arrêtés ministériels ou interministériels présentant un caractère réglementaire ;

- que les normes techniques ayant la nature de simples références professionnelles, telles que les normes AFNOR, sont exclues du champ de compétence de la CCEN, sauf si elles acquièrent une portée juridique contraignante par décision de l'autorité publique ;

- que l'obligation de consulter la CCEN couvre aussi les textes les concernant concurremment les collectivités territoriales avec d'autres personnes publiques ou privées, notamment la réglementation de certaines activités d'intérêt général (restauration collective, spectacles, crèches par exemple) ou des équipements, installations ou autres moyens habituellement nécessaires aux services publics locaux (réglementation des établissements recevant du public, sécurité des aires de jeux par exemple).

La circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales précise en outre que toutes les mesures concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics entrent dans le champ de compétence de la CCEN indépendamment de la question de la charge financière qu'elles peuvent impliquer.

(2) La circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire

La circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics mentionne que « *Le Président de la République a annoncé que la commission pourra s'engager dans l'expertise du coût des normes existantes, dans le cadre d'une révision*

générale des normes ». La circulaire précise à cet égard que, après expertise technique par les services ministériels compétents, la CCEN serait consultée sur la suppression ou l'aménagement de normes identifiées par l'AMF, l'ADF et l'ARF dans les domaines dans lesquels ces associations estimeraient une révision générale des normes existantes prioritaire.

La circulaire précitée du 6 juillet 2010 fixe les modalités d'application d'une décision prise par le Président de la République d'instituer un moratoire sur l'édiction des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Seules sont exclues de ce moratoire les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre d'engagements internationaux ou à l'application des lois. Pour autant, ces normes doivent être soumises à la commission d'évaluation des normes en application de l'article L. 1211-4-2 du CGCT. La circulaire ne précise pas la durée du moratoire.

(3) Le commissaire à la simplification

Par lettre du 2 novembre 2010, le Premier ministre a créé la fonction de commissaire à la simplification. Outre ses compétences intéressant les entreprises, le commissaire à la simplification est chargé de piloter l'application du moratoire sur l'adoption de normes réglementaires concernant les collectivités territoriales. La lettre du Premier ministre précise qu'il devra, en ce domaine, travailler en lien étroit avec la CECN « *tant en ce qui concerne la maîtrise du flux de règles nouvelles que l'organisation des travaux qui doivent être engagés pour simplifier le corpus de règles actuellement en vigueur* ».

Le commissaire à la simplification intervient sur les projets de normes en amont de la saisine de la CCEN.

Le cadre de l'intervention du commissaire a été précisé par les circulaires du 17 février 2011 et du 23 mai 2011.

La circulaire du 17 février 2011 précise que le commissaire à la simplification est placé auprès du secrétaire général du gouvernement et lui confie la mission de :

- s'assurer, dans les travaux d'élaboration des normes nouvelles, de la qualité des évaluations préalables incombant aux ministères porteurs de projets de normes et de rechercher avec eux les solutions les plus simples dans la mise au point des projets de mesure ;
- signaler au cabinet du Premier ministre les difficultés que l'exercice de ses fonctions lui fera apparaître dans la réglementation en vigueur.

D'autres initiatives ont été lancées dernièrement par le Gouvernement. Une mission de lutte contre l'inflation normative a été mise en

place afin de présenter le 15 mars 2013 une liste de normes devant être abrogées. Par ailleurs, une directrice chargée de la simplification a été placée auprès du secrétaire général du Gouvernement. Enfin, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a décidé un certain nombre de mesures concrètes telles que la généralisation des études d'impact pour l'ensemble des textes réglementaires et des textes transposant le droit communautaire, ainsi que le principe selon lequel toute création de normes nouvelles devra s'accompagner de l'abrogation d'un volume de normes équivalent.

b) Les travaux de votre délégation

(1) Quatre rapports de votre délégation ont abordé la question des normes.

• Le rapport d'Yves Krattinger et Roland du Luart sur la compensation des transferts de compétences, adopté en juin 2010, a consacré de larges analyses à « *l'inflation normative des administrations de l'Etat* » et a constaté la nécessité de renforcer la CCEN, proposant trois axes d'amélioration :

- élargir les travaux de la CCEN au stock de normes réglementaires pesant sur les collectivités territoriales ;

- renforcer la portée des avis de la CCEN, avec la possibilité pour cette dernière de donner des avis conformes à certains projets réglementaires ;

- renforcer l'articulation entre la CCEN et l'AFNOR au titre des normes techniques non obligatoires concernant les collectivités territoriales.

• Le rapport d'Eric Doligé et Claude Jeannenot « *Bilan des transferts de personnel vers les collectivités territoriales* », adopté en novembre 2010, a exposé un cas concret de simplification nécessaire et a proposé de donner aux autorités locales la possibilité d'adapter leurs modes de gestion des personnels transférés aux spécificités locales, tout en relevant que cette question devait être examinée par la CCEN et faire l'objet d'initiatives législatives.

• Le rapport de Jacqueline Gourault et Didier Guillaume sur le « *Dialogue entre l'État et les collectivités territoriales* », adopté en février 2011, a consacré un important développement à la CCEN, estimant en particulier que :

- la CCEN a créé un cadre de dialogue utile et a permis de commencer à réguler le réflexe prescriptif des administrations de l'Etat ;

- la question du stock de normes réglementaires existantes doit être posée et résolue.

• Le rapport de Claude Belot « *Les normes applicables aux collectivités territoriales* », adopté en février 2011, a été élaboré parallèlement à la mission de proposer des mesures de simplification ambitieuse confiée par le Président de la République le 17 janvier 2011 à Éric Doligé.

Tout en présentant un inventaire des secteurs privilégiés de l'inflation normative, le rapport Belot a fait le constat des insuffisances persistantes du dispositif en place et a proposé de nombreuses pistes afin de renforcer les moyens et élargir le champ de compétence de la CCEN sur le flux de normes nouvelles mais aussi sur le stock existant :

- renforcement des moyens en personnel de la CCEN ;
- élargissement de la compétence de la CCEN aux normes adoptées avant sa création et non encore entrée en vigueur et audit des grands secteurs du droit au regard de la nécessité des normes, de leur cohérence et de leur lisibilité ;
- extension de la compétence de la CCEN aux normes édictées par les fédérations sportives, normes techniques et professionnelles de type AFNOR, théoriquement facultatives mais en réalité incontournables ;
- saisine systématique de la CCEN sur les projets de loi et d'amendement du gouvernement, les projets de textes communautaires concernant les collectivités territoriales, les propositions de loi ou d'amendement d'origine parlementaire adoptés par une assemblée.

Le rapport Belot a aussi présenté d'autres pistes innovantes :

- compensation obligatoire par l'État découpé des conséquences financières des normes qu'il édicte dans les domaines de compétences des collectivités ;
- création dans chaque préfecture d'un correspondant normes chargées de veiller à l'interprétation raisonnable des normes applicables ;
- substitution quand cela est possible de dispositifs indicatifs ou conventionnels à des dispositifs contraignants ;
- adaptabilité, spécialement en fonction de l'importance de la population d'une collectivité.

(2) Vos rapporteurs estiment possible de tirer quatre observations de ces différents travaux :

- une nécessité a été mise en évidence par l'ensemble de ces travaux, celle d'intervenir sur l'ensemble des processus de production de la complexité. Il s'agit en particulier de renverser la tendance des administrations centrales, privée par la décentralisation et par la déconcentration de l'essentiel de leurs compétences opérationnelles, à conserver, très au-delà des missions de stratégie, une influence sur les événements en produisant des lois et des règlements. Il s'agit aussi, de façon concomitante, d'infléchir une culture politique et juridique suscitant une logique de sédimentation qui consiste à

adopter successivement des textes sur le même sujet sans réévaluer l'ensemble du dispositif et sans abroger ce qui est devenu inutile ;

- à cette fin, il apparaît indispensable, non seulement, de réguler l'ensemble des flux de normes applicables aux collectivités territoriales, mais aussi de s'attaquer au stock existant, tâche très lourde mais indispensable au regard de l'objectif de desserrement de rationalisation de l'action et d'amélioration des performances des politiques menées par les collectivités territoriales ;

- l'interaction dans la durée de l'ensemble des acteurs et parties prenantes de la création normative est nécessaire au succès de la régulation. C'est pourquoi il est indispensable de disposer d'une structure de dialogue forte et disposant des moyens nécessaires ainsi que de puissants relais dans l'administration et dans les collectivités, mais aussi au Parlement ;

- l'objectif sous-jacent à l'ensemble des propositions de votre délégation est la création d'une culture partagée de l'économie et de la mesure en matière de production normative. C'est pourquoi l'idée d'instituer sous l'égide des préfets des procédures d'adaptation des normes aux circonstances locales n'a guère prospéré. Cette démarche revient en effet à inscrire la simplification dans la logique d'une productivité normative dont elle cherche simplement à corriger les effets. Il est préférable de prendre l'habitude d'insérer, en tant que de besoin, dans chaque loi ou texte réglementaire une disposition prévoyant la possibilité d'une adaptation aux circonstances locales, et fixant les modalités de cette adaptation ou renvoyant cette fixation à des textes d'application. Pour corriger l'inflation normative de façon durable, il faut changer les habitudes tout au long de la « chaîne de production » des normes.

Proposition n° 9. Conforter la différenciation territoriale inhérente à la décentralisation en systématisant la pratique d'insérer, en tant que de besoin, dans chaque loi ou texte réglementaire une disposition prévoyant la possibilité d'une adaptation aux circonstances locales et fixant les modalités de cette adaptation ou renvoyant cette fixation à des textes d'application.

c) La proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales

Cette proposition de loi, adoptée par le Sénat à la quasi-unanimité le 28 janvier 2013, prévoit en particulier :

- le renforcement de l'organisme chargé d'organiser le dialogue entre les collectivités et l'Etat. En l'occurrence, la CCEN est remplacée par un conseil national d'évaluation des normes dotées des caractères et des moyens d'une autorité administrative indépendante ;

- le conseil national se prononcera sur l'ensemble des normes susceptibles d'être appliquées aux collectivités territoriales, y compris les projets de textes communautaires et, sur saisine du président de l'une des deux assemblées, les propositions de loi et amendements parlementaires saufs si les auteurs s'y opposent ;

- le conseil national pourra aussi se saisir de tout projet de normes techniques ayant un impact sur les collectivités territoriales ;

- le conseil national aura compétence sur le stock des normes réglementaires en vigueur et pourra proposer des mesures d'adaptation ;

- le conseil national pourra ainsi proposer des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur dont les conséquences matérielles, technique ou financière seraient manifestement disproportionnées aux objectifs poursuivis. Cette discrète introduction du principe de proportionnalité dans les procédures de régulation de l'activité normative de l'État évite les écueils constitutionnels des procédures ad hoc d'adaptation aux circonstances locales, tout en ouvrant la voie à l'introduction dans les textes normatifs de disposition permettant de déroger ponctuellement selon des critères objectifs fixés par le texte lui-même à certaines des obligations qu'il institue ;

- à défaut d'accorder au conseil national un pouvoir d'avis conforme selon le schéma préconisé dans le rapport Krattinger et du Luart 2 juin 2010, la proposition de loi oblige le gouvernement, en cas d'avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, à présenter un projet modifié dans un délai de six semaines. En outre, les avis du conseil seront publiés au journal officiel est annexé à l'étude d'impact des projets.

Les objectifs de renforcement organique et juridique de l'actuelle CCEN, qui sont au cœur des travaux consacrés par votre délégation à la simplification des normes, sont ainsi satisfaits.

Votre délégation, attentive au caractère stratégique de la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, veillera à entretenir la dynamique de simplification. Elle prendra régulièrement les contacts nécessaires avec l'ensemble des acteurs intéressés et transmettra au Sénat ses conclusions et ses propositions.

III. INTERCOMMUNALITÉ ET ORGANISATION TERRITORIALE

A. UN OUTIL DE TRANSFORMATION PRAGMATIQUE

Le rapport « *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens* », adopté par votre délégation en mai 2010 sur la proposition d'Alain Lambert, d'Yves Détraigne, de Jacques Mézard et de Bruno Sido, rappelle la vocation de l'intercommunalité à assurer des services qu'une collectivité n'a pas les moyens d'assurer seule, à améliorer les services existants, à assurer une fonction péréquatrice. Telle reste la raison d'être traditionnelle des outils de coopération intercommunale, que le commissaire du Gouvernement Guy Braibant décrivait ainsi dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'Etat commune de Saint-Vallier du 16 octobre 1970 : « *L'on connaît les données du problème posé par l'existence d'un grand nombre de petites communes rurales dans notre pays : d'un côté, ces communes n'ont pas les moyens humains, techniques et financiers d'assurer efficacement la gestion de certains services et de se développer en matière économique, sociale et culturelle ; de l'autre, leur suppression et leur fusion par voie d'autorité se heurtent à des considérations d'ordre historique, politique et psychologique. La solution a été recherchée dans la voie du regroupement et de la coopération volontaires, pour lesquels ont été prévues des facilités juridiques et des incitations financières.* »

Ce point de vue concerne à titre principal le monde rural. À l'autre extrémité de la géographie territoriale, l'intercommunalité est aussi un outil mis à la disposition des grandes agglomérations françaises pour mieux s'insérer dans la compétition mondiale. Les métropoles, plateformes intégrées de moyens et de ressources en matière d'enseignement, de recherche, d'innovation et de production, ont besoin de cet instrument de gouvernance.

Derrière ces objectifs de l'intercommunalité se profile une transformation pragmatique du paysage territorial français. Elle est conçue pour ne pas figurer un nouvel échelon territorial se superposant aux communes, mais peut-être préfigure-t-elle la carte communale de demain ; peut-être sera-t-il un jour envisagé, certains observateurs le suggèrent d'ores et déjà¹, de faire évoluer les intercommunalités selon le modèle que la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon a institué pour gérer les relations entre ces métropoles et leurs arrondissements.

Ce questionnement n'est pas d'actualité. Comme le remarquait le rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* » : « *Le temps de l'intercommunalité dans sa création et son fonctionnement est un temps long, très différent du temps municipal. Il suppose beaucoup de pédagogie pour évacuer les faux problèmes et les fausses controverses, faire*

¹ B. Rémond in « Les collectivités territoriales ; trente ans de décentralisation », *Cahiers français*, n° 362, mai-juin 2011, p. 12.

reconnaître l'intérêt communautaire, faire comprendre que loin d'affaiblir, la coopération étend le champ d'intervention, de compétences, de décisions des représentants des petites communes ». Cependant, les réalités locales bougent : l'achèvement de la carte intercommunale est en cours et l'évolution du régime juridique des grandes métropoles est à nouveau sur le métier.

Votre délégation n'a pas publié de travaux spécifiques récents sur ces sujets. Il est vrai qu'ils ont été traités en profondeur dans le rapport précité de la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, dont les conclusions ont été enrichies par le débat en séance publique organisé au Sénat le 18 mars 2009 sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. L'essentiel a été dit et votre délégation n'a pas jugé utile de revenir, entretemps, sur ce riche arrière-plan. Elle estime souhaitable de s'appuyer sur lui pour préparer les discussions législatives à venir.

B. LE DEVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Trois points principaux entrent en ligne de compte : l'achèvement de la carte des EPCI, les compétences, la mutualisation.

1. L'achèvement de la carte

Rappelons que la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a institué des dispositions temporaires pour achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité. Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devant assurer une couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre devaient être arrêtés avant le 31 décembre 2011, les mesures d'achèvement et de rationalisation étant à prendre entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} juin 2013.

En fonction des difficultés de mise en œuvre constatées sur le terrain, la loi du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à refonte de la carte intercommunale a permis la poursuite de la concertation locale sur l'évolution de la carte des intercommunalités dans les 33 départements où le schéma départemental de coopération intercommunale n'avait pas été arrêté le 31 décembre 2011. La loi, par ailleurs, reporte l'application des règles d'organisation de la gouvernance des communautés (composition de l'assemblée et du bureau, désignation des suppléants) aux prochaines élections municipales. En ce qui concerne les conditions d'exercice de certaines compétences, elle permet la création de syndicats en matière scolaire, d'accueil de la petite enfance ou d'action sociale, et assouplit les conditions de transfert des compétences facultatives. Elle prévoit aussi qu'un certain nombre d'îles constituées d'une seule commune et difficilement rattachables à une communauté continentale pourront faire l'objet d'une dérogation à la procédure de rattachement obligatoire à une communauté.

À la suite des opérations de rationalisation menées en 2012, l'effectif des EPCI à fiscalité propre a diminué de 125 en solde net. Le nombre de communautés de communes est ainsi passé de 2 358 au 1^{er} janvier 2012 à 2 223 au 1^{er} janvier 2013. En revanche, 11 communautés d'agglomération ont été créées. Le nombre de syndicats intercommunaux a diminué d'environ 3 %. Celui des communes isolées de 55 %.

Ainsi se trouve en voie d'achèvement le programme de rationalisation dont le rapport d'étape de la mission d'information du Sénat avait dessiné la feuille de route : recomposition et amélioration de la représentativité des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) et renforcement de leur rôle pour déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalités ; achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre avant fin 2011 en envisageant d'utiliser des outils incitatifs ; augmentation progressive du nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre pour tendre vers un socle commun plus consistant ; avant la fin 2012, sur proposition du préfet validée par la CDCI et après une large concertation départementale, forte réduction du nombre des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) et transfert des compétences correspondantes aux groupements à fiscalité propre.

2. Les compétences

Dans la foulée du rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* », qui préconise de donner un caractère prioritaire aux relations contractuelles entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics, votre délégation a adopté en juillet 2012, dans le cadre du rapport de Pierre Jarlier « *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* », deux propositions relatives aux compétences des intercommunalités en matière d'urbanisme et de droit des sols. Votre délégation souhaite les confirmer dans le cadre de la présente synthèse de ses propositions.

La première est de portée assez générale.

Proposition n° 10. Faire de l'intercommunalité l'échelle privilégiée pour l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, notamment par la mise en place de services instructions mutualisés des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes.

Cette proposition procède de l'idée que, si les documents et autorisations d'urbanisme sont élaborés majoritairement au niveau communal, en revanche les enjeux de déplacement, d'emploi et de logement sont liés au bassin de vie, c'est-à-dire au niveau intercommunal.

Dans cette perspective, observe le rapport, le transfert de certaines compétences communales liées au droit de l'urbanisme aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération dont elles sont membres, permettrait de renforcer la cohérence de l'application du droit des permis de construire et du droit des sols sur un espace plus pertinent.

Le niveau de mutualisation le plus complet, note encore le rapport, « *consiste évidemment dans le transfert de la compétence relative au PLU aux EPCI à fiscalité propre* », avant de conclure : « *Votre délégation est d'avis que l'intercommunalité constitue une bonne échelle pour l'élaboration du PLU afin de bâtir un projet de territoire en cohérence avec les bassins de vie et les enjeux économiques, de transports, de service, d'environnement et de développement durable* », rappelant au passage que l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme prévoit que le PLU est élaboré par l'EPCI si celui-ci a reçu la compétence. Le transfert de compétences dépend donc de la libre décision des communes. Les propositions de votre délégation ont tenu compte de cet état de fait.

Proposition n° 11. Encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale.

Pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, relève par ailleurs le rapport « *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* », l'échelle des communautés de communes et d'agglomération apparaît comme particulièrement pertinente, ce qui suggère l'organisation de services d'instruction mutualisés à l'échelle d'une intercommunalité.

Il est utile de préciser, pour le cas où la compétence PLU serait transférée aux intercommunalités, que votre délégation souhaite conserver aux maires la signature des permis de construire, qui est un des principaux attributs de leur rôle de proximité et à laquelle ils sont attachés.

Proposition n° 12. En cas de transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité, les maires doivent conserver la signature des permis de construire.

3. La mutualisation

Le rapport précité « *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens* » note que l'intercommunalité et la mutualisation sont appelées à se nourrir l'une de l'autre : « *Parce que l'intercommunalité implique un transfert des compétences, elle est difficilement concevable, sauf à doubler systématiquement les moyens, sans transfert de ceux-ci des communes vers l'EPCI.* » Le rapport estime aussi

que « *la mutualisation est la condition sine qua non de la pleine réussite d'une entreprise intercommunale* » et qu'elle « *peut souvent constituer une première étape dans une marche (plus ou moins longue) susceptible de conduire au transfert pur et simple de moyens dans un cadre intercommunal.* »

Selon ce même rapport, le premier critère de distinction entre ce qui relève de la mutualisation et ce qui relève du transfert de moyens à prendre en compte est l'existence d'un transfert de compétences des communes vers l'EPCI. Quand ce transfert a été décidé, il doit aboutir à celui des moyens correspondants. Quand il n'a pas été décidé, la rationalisation de l'action publique locale passe par la mutualisation ; mais cette forme de rationalisation peut n'être que temporaire. Si le transfert d'une compétence est décidé, la mutualisation doit s'effacer devant le transfert de moyens.

En fonction de ces postulats, le rapport constate que le droit alors en vigueur ne permet pas de satisfaire ces objectifs. En effet, « *le code général des collectivités territoriales (CGCT) n'édicte aucune règle permettant de savoir quand il y a transfert et quand il y a mutualisation. Certes, le principe est posé selon lequel tout transfert de compétence des communes vers un EPCI s'accompagne du « transfert du service (...) chargé de sa mise en œuvre* ». *Mais, quelques alinéas plus loin, il est dit que l'on peut déroger à ce principe sans autre condition que celle, plutôt obscure, de la bonne organisation des services.* »

Tout en posant le principe que selon lequel un transfert de compétences des communes vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre, la loi du 16 décembre 2010 a maintenu un régime dérogatoire de mutualisation « ascendante » : la conservation par la commune de tout ou partie des services concernés par le transfert de compétences est possible dans le cadre d'une bonne organisation des services si ledit transfert de compétences est partiel. Pour autant que ces conditions soient satisfaites, la mise des services à disposition de l'EPCI qui en découle doit, d'une part, concerner des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert, d'autre part, avoir pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI. Si une commune a conservé dans ces conditions tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la simple faculté, de mettre ce service ou cette partie de service à disposition de l'EPCI pour l'exercice des compétences communautaires. Enfin, une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement.

Une seconde modalité de mutualisation a été instituée par la loi du 16 décembre 2010, avec la possibilité de créer des services communs. L'article L. 5211-4-2 du CGCT permet ainsi la création entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres d'un service commun regroupant les moyens humains et techniques affectés par les uns et les autres à une même mission. Ce service commun doit prendre essentiellement en charge les services « fonctionnels » – ressources humaines, informatique,

finances, etc. – qui concourent à l'exercice par une commune ou un EPCI à fiscalité propre de ses compétences. Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents. Si un service commun ne regroupe qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est possible.

Enfin, l'article L.5211-4-3 du CGCT permet aux EPCI à fiscalité propre d'acquérir du matériel pour les besoins de l'EPCI et de ses communes membres, même si l'EPCI ne possède pas la compétence pour l'exercice de laquelle le matériel est nécessaire. Un règlement de mise à disposition fixe les modalités de cette mise en commun des moyens de l'EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs, l'article L.5211-39 du CGCT prévoit qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres doit être élaboré par le président de l'EPCI. Ce rapport doit comporter un projet de schéma de mutualisation des services de l'EPCI et ceux des communes membres ; il doit aussi prévoir l'impact de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur les dépenses de fonctionnement. Il est soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI. Chaque année, un bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation doit être présenté par le président de l'EPCI au cours du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.

La loi du 16 décembre 2010 a ainsi introduit des progrès dans le régime juridique de la mutualisation de services liée à l'intercommunalité. De nouveaux progrès, essentiellement techniques, sont envisageables dans le cadre du prochain débat législatif, sur lesquels votre délégation n'a pas eu l'occasion de prendre position.

Il est un point sur lequel votre délégation avait fait œuvre constructive en faveur de la mutualisation. Il s'agit de la création d'un coefficient d'intégration fonctionnelle destiné à mesurer le degré de mutualisation entre une intercommunalité et ses communes membres. Cette idée, avancée par Philippe Dallier dans son rapport d'octobre 2006 au nom de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation « *Introduire dans le calcul de la DGF des EPCI à fiscalité propre un nouveau critère appelé "le coefficient d'intégration fonctionnelle" mesurant le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres* », a été reprise dans le rapport « *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens* », adopté par votre délégation en mai 2010, puis reprise dans une proposition de loi tendant à favoriser le recours à la mutualisation des moyens au sein des EPCI par la création d'un coefficient d'intégration fonctionnelle, présentée en septembre 2012 par Yves Détraigne et Jacques Mézard.

Votre délégation réitère son appui à cette intéressante novation.

Proposition n° 13. Créer un coefficient d'intégration fonctionnelle calculé en fonction du rapport entre : d'une part, les équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels ayant donné lieu à mutualisation dans le cadre intercommunal et, d'autre part, l'ensemble des équivalents temps pleins affectés à des services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'EPCI. Se servir de ce coefficient pour augmenter proportionnellement la DGF des EPCI situés au-dessus de cette moyenne et diminuer la DGF des EPCI situés en dessous.

C. LE FAIT MÉTROPOLITAIN

1. Une tendance majeure de l'économie postindustrielle

Dans sa réflexion précitée, Christian Saint-Étienne écrivait : « *La globalisation de l'économie mondiale n'est pas un phénomène homogène mais un phénomène de concentration métropolitaine et de diffusion progressive des innovations sur l'ensemble des territoires : ce n'est pas la Chine qui se développe, mais d'abord Shanghai, Canton, Pékin, Hong-Kong, etc. (...) Les causes des économies d'agglomération qui poussent à la métropolisation sont nombreuses. D'abord, les entreprises, pour être efficaces, ont un besoin croissant de services difficilement transportables, d'activités de maintenance très réactives, de services juridiques, financiers, publicitaires et comptables de haut niveau et surtout, dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance, de la proximité des centres de recherche et d'innovation qui sont eux-mêmes concentrés dans le monde. Ensuite, la différenciation des produits au cœur du développement économique moderne exige des compétences que l'on trouve plus facilement dans les grandes villes. De même, les informations stratégiques pour la vie des affaires ne circulent pas sur les réseaux ouverts et ne sont accessibles que par la proximité avec les décideurs. Enfin, l'agglomération du capital humain le plus créatif et le plus innovant est un fait universel dans le temps et l'espace depuis le début de la révolution industrielle. Or, le capital humain est un facteur central de la croissance de la productivité. Les métropoles où se forme un cercle vertueux réunissant les talents, les innovations et les informations critiques, peuvent se développer rapidement en entraînant leur hinterland, à condition qu'il soit bien relié à la métropole. Ce phénomène de croissance métropolitaine doit être bien compris : il ne s'agit pas d'accélérer un processus d'agglutination mais d'accompagner une tendance forte en favorisant, quand cela est possible, la masse critique et l'excellence internationale, et d'interconnecter ces ressources dans des zones denses conçues pour assurer une mobilité maximale car c'est la mobilité en zone dense qui multiplie les opportunités de contacts entre les membres des zones denses, les habitants des zones diffuses*

bénéficiant de ces opportunités lorsqu'ils se rendent dans les zones denses à condition qu'elles soient facilement accessibles. »

Pour autant, en France, « Les métropoles sont aujourd'hui doublement pénalisées par une faible croissance et par le poids des transferts de richesses qu'elles supportent. Il faut donc rétablir leur compétitivité et améliorer leur attractivité, notamment du point de vue de l'économie résidentielle. Croissance économique, urbanisme et qualité de vie sont indissociablement liés. »

L'intercommunalité est un des outils de la nécessaire relance de la politique métropolitaine.

1. Les propositions de la mission d'information du Sénat

Le fait métropolitain a suscité l'attention soutenue de la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Votre délégation ne peut que souscrire à la logique des propositions que celle-ci a élaborées dans ce domaine.

- En ce qui concerne le statut, la mission d'information avait proposé de créer, par la loi, une nouvelle catégorie d'EPCI dénommés « métropoles » dont les communes membres resteraient des collectivités territoriales de plein exercice, mais aussi de prévoir la faculté, par la loi, d'ériger les métropoles en collectivités territoriales de plein exercice, en lieu et place des communes membres, sur délibérations concordantes de celles-ci.

- En ce qui concerne les critères de détermination de la métropole, la mission sénatoriale d'information avait, dans le rapport d'étape préparatoire à son rapport final, proposé de réserver le statut de métropole aux pôles urbains de la stature des agglomérations européennes les plus dynamiques, identifiés par un critère démographique fixé autour de 500 000 habitants combiné, d'une part, avec des critères fonctionnels garants de leur réputation, de leur attractivité, de leur rayonnement et de leur accessibilité : présence d'un aéroport international, d'un grand port, d'universités, de centres de recherche, d'un salon international ouverts sur l'extérieur, combiné d'autre part avec les notions de bassin de vie, de continuité territoriale, de potentiel économique. Le rapport de la mission mentionnait par ailleurs l'idée de tenir compte de l'appartenance de l'agglomération métropolitaine à des réseaux permettant la mise en œuvre de péréquations financières et foncières ou encore la mixité sociale. Le rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* » réitère d'ailleurs la proposition de conjuguer critères quantitatifs et qualitatifs pour définir les métropoles. En tout état de cause, le rapport final de la mission sénatoriale a proposé de fixer dans la loi les critères d'accès au statut de métropole et de délimitation du périmètre métropolitain et de créer par la loi un nombre limité de métropoles, telles que Lyon, Lille, Marseille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg. Le même rapport a précisé que le territoire métropolitain devrait inclure les EPCI créés à titre défensif contre la métropole et représentant des « poches de résistance » bénéficiant de l'attractivité de la métropole sans réciprocité. En fonction de ces critères, il était préconisé d'arrêter par décret le périmètre métropolitain après consultation des conseils municipaux des communes membres, dont l'accord ne devait, cependant, pas être requis.

- En ce qui concerne la gouvernance, le rapport de la mission sénatoriale proposait d'attribuer un siège au moins à chaque commune membre dans le conseil métropolitain et de fixer un ratio démographique pour l'attribution des sièges restants. Les conseillers métropolitains devaient être désignés au suffrage universel direct par fléchage sur les listes de candidats aux élections municipales.

- En ce qui concerne enfin les compétences, la mission sénatoriale proposait de définir un bloc minimal de compétences obligatoires à partir des compétences obligatoires des communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999. D'autres compétences devaient pouvoir être délégués par les autres niveaux, sans que la mission ait pris position sur une liste, notant simplement, au sujet de l'hypothèse d'un transfert des attributions sociales du département, que les métropoles devaient se consacrer essentiellement au développement économique, à la dynamique et à l'attractivité de leur territoire et au renforcement des infrastructures, afin d'offrir un service coordonné et combiné aux usagers.

2. Les dispositions de loi du 16 décembre 2010

- La loi du 16 décembre 2010 a créé la métropole en tant qu'établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, s'associant au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et du développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion.

Les conditions de création d'une métropole obéissent aux dispositions régissant les autres EPCI à fiscalité propre, à ceci près que le préfet ne peut pas être à l'origine de cette création.

- La métropole exerce de plein droit sur son territoire la totalité des compétences des communautés urbaines créées après la loi précitée du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, à savoir :

- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique de cadre de vie.

En outre, la métropole exerce de plein droit certaines compétences en lieu et place du département : les transports scolaires et la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires.

Enfin, la métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat et qui relèvent de la compétence de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics, lorsque ces

schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la métropole.

Par convention avec le département, la métropole peut demander à exercer tout ou partie de ses compétences sociales, économiques, touristiques, culturelles ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des collèges.

La métropole peut également passer une convention avec la région afin d'exercer certaines de ses compétences, notamment la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des lycées et le développement économique. Ces conventions déterminent l'étendue et les conditions financières du transfert et, après avis des comités techniques paritaires, les modalités de transferts ou de mise à disposition des services ou parties de services départementaux. Le délai de signature de ces conventions est de dix-huit mois.

La métropole est substituée de plein droit aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus en totalité dans son périmètre. La loi organise le transfert des biens, droits et obligations attachés aux compétences transférées, et le transfert des personnels du département et de la région affectés à l'exercice des compétences transférées.

Les principes généraux en matière de finances et de comptabilité, définis par les articles L. 1611-1 à L. 1611-5 du CGCT, ainsi que les dispositions budgétaires des communes s'appliquent aux métropoles, sous réserve des dispositions spécifiques du projet de loi. En outre, le régime fiscal d'une métropole est aligné sur celui d'une communauté urbaine.

Les ressources de la métropole sont principalement constituées :

- du produit des impôts directs locaux perçus à la place des communes membres ;
- des différentes parts de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- du produit des taxes correspondant aux compétences transférées.

La DGF de la métropole est égale à la somme de la dotation

La compensation financière des transferts de compétences vise à respecter la neutralité budgétaire et la compensation intégrale des charges transférées. L'évaluation des charges induites par les transferts de compétences est confiée à une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, composée paritairément de représentants de la métropole et de la collectivité transférant les compétences et présidée par le président de la chambre régionale des comptes.

3. Questions pendantes

Jusqu'à présent, seule la métropole Nice Côte-d'Azur a été créée, le 31 décembre 2011, à la suite de la fusion de la communauté urbaine Nice Côte-d'Azur avec trois communautés de communes des Alpes-Maritimes. Elle regroupe 45 communes et environ 545 000 habitants.

La création législative d'un certain nombre de métropoles, préconisée par la mission d'information du Sénat, demeure une option ouverte, à laquelle votre délégation ne peut que réitérer son adhésion dans la continuité des travaux de la mission sénatoriale d'information.

Proposition n°14. Créer par la loi plusieurs métropoles.

L'idée de former les métropoles autour de convergences économiques et structurelles continue de soulever par ailleurs la question des critères de création et du seuil démographique à retenir. Selon l'analyse du rapport précité du professeur Saint-Etienne : *« L'institutionnel ne doit pas primer sur le fonctionnel et le stratégique. Autrement dit, une ville de 100 000 habitants qui a un bon projet stratégique doit avoir sa chance et doit être considérée comme un partenaire à part entière par l'État stratège »*. *« On ne peut interdire un territoire ou une ville d'avenir parce qu'ils n'ont pas des caractéristiques préétablies (personne n'avait prévu l'essor de Nantes et de l'Arc Atlantique) »*. *« Un réseau de villes peut avoir collectivement les caractéristiques d'une métropole. »*

Proposition n°15. Réexaminer les critères de création des métropoles en fonction de l'objectif d'organiser le fait métropolitain autour de convergences économiques et structurelles et pas seulement démographiques.
--

Notons enfin que, dans la perspective de l'orientation prioritaire des métropoles vers le développement économique et l'attractivité de leur territoire, l'articulation de cette compétence avec celles de la région peut appeler de nouvelles initiatives législatives.

IV. DÉMOCRATIE LOCALE ET TRANSPARENCE DE LA GESTION LOCALE

La décentralisation est intrinsèquement liée à l'idéal démocratique en ce que, à l'inverse de la déconcentration qui est une simple modalité d'organisation administrative, elle implique la gestion des affaires locales par des conseils élus. Déconcentration et démocratie locale vont ainsi de pair, toutes deux appellent un effort permanent de dépassement de l'acquis, des arbitrages parfois complexes entre principes antagonistes, une tension vers la transparence.

A. LA DÉMOCRATIE LOCALE

1. Démocratie locale et démocratie participative

Dans le rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* » adopté par votre délégation en juin 2011, votre rapporteur relevait la nécessité de faire vivre pleinement les politiques d'information, de consultation, de participation et d'orientation pour redonner du dynamisme à la société civique. Il estimait satisfaisants les textes existants dans ces domaines, concluant sur ce point : « *il faut simplement les mettre en œuvre. Dans mon rapport, je fais état d'analyses quantitatives et des différentes propositions qui ont été faites. Et je ne vois pas pourquoi il a fallu attendre une loi pour mettre en place des comités consultatifs dans les villes de plus de 80 000 habitants.* »

Votre délégation ne peut que réaffirmer ce constat ainsi que la nécessité de tirer pleinement parti des outils existants dans le respect des principes de la démocratie représentative.

Faut-il aller plus loin ? À l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale d'octobre 2012, Pierre-Yves Collombat, rapporteur de l'atelier 3 « approfondir la démocratie territoriale » a présenté de la façon la plus lapidaire le bilan en demi-teinte de la situation : « *Élus locaux satisfaits d'être au service de leurs concitoyens – stop – Ulcérés des campagnes de dénigrement dont ils sont la cible – stop – Statut de l'élu absolument nécessaire – stop – Prévoir impérativement financement – stop – Reposer impérativement la question de la responsabilité administrative et pénale des élus locaux – stop. Développement de la démocratie participative souhaitable et en cours – stop – Mais ne pas oublier – stop – Que les élus sont élus, et sur un siège éjectable – stop – Que la vitalité de la démocratie, c'est d'abord celle des assemblées locales, ce qui pose la question d'une reconnaissance des minorités et de leur rôle – stop – Que beaucoup de nos concitoyens se tiennent à l'écart, même des formes institutionnelles de la démocratie participative, en inventer d'autres – stop définitif !* ».

Certains de ces chantiers ont été lancés.

2. Démocratie locale et statut de l' élu

Votre délégation s'est récemment saisie à plusieurs reprises de la problématique de la démocratie locale à travers le dossier du statut des élus : l'ouverture à tous de la possibilité d'accéder au mandat est un corollaire de la démocratie, ce qui implique l'existence d'un dispositif *ad hoc*. En témoignent plusieurs rapports faits au nom de votre délégation, notamment le rapport de Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet « *Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l' élu* », adopté en janvier 2012, ainsi que le rapport d'Antoine Lefèvre « *La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires* », d'octobre 2012. Une proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, cosignée par la présidente de votre délégation et par Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois a, par ailleurs, été adoptée par le Sénat à l'unanimité le 29 janvier dernier. Elle prévoit notamment :

- la fixation au taux maximal de l'indemnité allouée au maire dans les communes de moins de 3 500 habitants ;

- l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi des indemnités de fonction perçues par les élus locaux des revenus pris en compte pour le versement d'une prestation sociale sous conditions de ressources ;

- l'abaissement de 20 000 à 10 000 habitants le seuil démographique des communes et communautés de communes dans lesquelles les adjoints au maire et les vice-présidents d'intercommunalité bénéficient du droit à suspension du contrat de travail ;

- le doublement de la durée de perception de l'allocation différentielle de fin de mandat ;

- l'institution d'un dispositif de validation de l'expérience acquise au titre d'une fonction électorale locale pour la délivrance d'un titre universitaire ;

- l'instauration d'un plancher pour les dépenses de formation des élus votées par la collectivité à 3 % de l'enveloppe des indemnités de fonction.

La présidente de votre délégation en a ainsi présenté l'économie : « *Le texte que nous examinons aujourd'hui constitue une synthèse des différents éléments mis en avant dans ces rapports et dans cette proposition de loi. Nous ne faisons rien de révolutionnaire, nous apportons seulement une pierre à l'édifice du statut de l' élu. Certains pensent que nous n'allons pas assez loin. J'aurais tendance à leur répondre : chi va piano va sano... Ces critiques contiennent une question sous-jacente : la fonction d' élu est-elle un métier ? C'est là qu'est le nœud du problème. Il est clair que la proposition de loi n'opère pas de révolution dans la tradition française du bénévolat des élus locaux. Le principe du bénévolat est même inscrit dans le code général des collectivités territoriales. Plusieurs de nos collègues avaient d'ailleurs présenté des amendements pour supprimer la gratuité des fonctions d' élu local, dans la mesure où celles-ci peuvent être exercées dans de grandes*

collectivités territoriales. Je comprends bien cette demande. Le statut des élus locaux est pris en tenaille entre le principe du bénévolat et la nécessité où se trouvent certains élus d'être disponibles à plein temps pour exercer leur fonction. Cela étant, dans la structuration actuelle de notre pays, qui compte 36 000 communes, je ne vois pas comment on pourrait professionnaliser la fonction d'élu. En effet, 36 000 communes, cela signifie des centaines de milliers de conseillers municipaux travaillant bénévolement dans des communes de toutes tailles. C'est la raison pour laquelle, dans notre proposition de loi, nous avons écarté l'idée d'une carrière professionnelle de l'élu et conservé le principe du bénévolat. Je rappelle toutefois que ce principe n'exclut pas les indemnités de fonction, qui permettent de dédommager les élus. »

3. La désignation des délégués communautaires

Dans le rapport « Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan » adopté par votre délégation en juin 2011, votre rapporteur notait : « Dans une partie de l'opinion, des critiques ont été exprimées sur le mode d'élection des conseillers délégués. Ils ne seraient « pas élus au suffrage universel ». Ils le sont, mais au suffrage universel indirect. La solution aujourd'hui retenue – élection par fléchage – constitue une bonne solution : rien ne serait plus néfaste à la coopération intercommunale que de voir siéger en son conseil une représentation communale adverse de la majorité du conseil municipal. La procédure retenue reste une voie moyenne et il n'est pas interdit d'imaginer un régime différent, plus intégré là où la coopération est plus avancée, correspondant à un véritable bassin de vie aux frontières internes moins affirmées. Mais, d'une manière générale, nous devons rechercher à faire correspondre légitimité et authenticité, légitimité politique et authenticité des compétences, des utilités, des moyens. »

Le principe du fléchage est retenu dans le cadre de la discussion, en cours, du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

B. LA TRANSPARENCE DE LA GESTION LOCALE

Ouvrant un colloque réuni au Sénat sur les chambres régionales des comptes trente ans après, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, déclarait : *« L'exigence de transparence de l'action locale et de responsabilité des gestionnaires est le corollaire de la liberté et des compétences accrues des collectivités. C'est l'esprit dans lequel la décentralisation a été menée : l'association étroite entre les principes de liberté locale et de contrôle a posteriori fait des chambres régionales et territoriales des acteurs centraux pour garantir le bon fonctionnement de la*

sphère locale, à la place qui est la leur et sans se substituer aux décideurs légitimes, issus du suffrage universel. »

Transparence, en l'occurrence, se conjugue avec efficacité, telle est la conviction de votre délégation, qui a consacré en janvier 2012 à l'examen de la gestion des collectivités territoriales d'importants développements dans le cadre du rapport de Jacques Mézard « *Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'état sur les collectivités territoriales* ».

Lors de la présentation de son rapport à la délégation, le rapporteur, partant de l'idée que l'examen de la gestion devait retrouver son rôle d'outil au service des collectivités, a estimé que la programmation et les méthodes des chambres régionales et territoriales des comptes devaient être unifiées et adaptées aux besoins des collectivités, observant que les collectivités ne disposent à l'heure actuelle d'aucune possibilité de mise en perspective de leur gestion par rapport aux autres collectivités, sauf dans le cas des enquêtes interjuridictionnelles menées par la Cour des comptes et les chambres régionales.

L'expertise des chambres, a aussi relevé Jacques Mézard, doit pouvoir être davantage mise à profit des collectivités qu'elles contrôlent, dans le respect de leur indépendance, afin que les examens de la gestion soient l'occasion pour les élus de trouver des réponses à leurs interrogations. Pour cela, a-t-il précisé, il semble nécessaire qu'un ordonnateur puisse obtenir l'examen d'un sujet qui le préoccupe à l'occasion d'un examen de la gestion. La prise en compte des observations des chambres en sortirait renforcée.

À l'heure actuelle, les examens de la gestion suscitent peu de débats au sein des instances délibérantes des collectivités, a-t-il aussi observé. Quant au suivi des observations, il intervient trop tard, à l'occasion d'un nouvel examen de la gestion. Des évolutions peuvent être proposées dans ces domaines. Les capacités de réaction et l'expertise des chambres doivent également être préservées.

Enfin, parallèlement à un renforcement des garanties des collectivités dont la gestion est examinée, la procédure doit être allégée, a plaidé le rapporteur : dans la configuration actuelle, certains contrôles peuvent durer trois, voire quatre années. Or un consensus semble acquis sur la possibilité de raccourcir la procédure à un seul aller-retour entre la chambre et la collectivité.

En fonction de cette approche du contrôle de gestion, votre délégation a adopté les propositions suivantes de son rapporteur :

- redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) afin qu'elles soient plus homogènes, et s'assurer que les collectivités dont les comptes sont situés en-dessous du seuil actuel des « comptes significatifs » n'en soient pas exclues de manière systématique ;

- donner à la Cour des comptes la possibilité de s'opposer à la réalisation du programme d'une CRTC en cas d'insuffisante prise en compte des priorités élaborées au niveau national ;

- veiller à ce que l'homogénéité des méthodes soit effectivement renforcée entre les CRTC et avec la Cour des comptes, que ce soit au moyen des « normes professionnelles » auxquelles sont tenus de se conformer les membres des CRTC, ou par un renforcement des pouvoirs et des moyens de la commission outils et méthodes des CRTC, sa composition étant élargie à des magistrats de la Cour des comptes ;

- rendre publics les critères d'analyse des CRTC ;

- élargir le contenu des rapports d'observations des CRTC aux aspects positifs de la gestion des collectivités et souligner dans ce cadre leurs pratiques vertueuses, sans que l'opportunité de leurs décisions puisse faire l'objet d'appréciations à ce titre ;

- obliger la CRTC à répondre aux questions relatives à la gestion des finances locales posées par les ordonnateurs, dans le cadre d'un examen de la gestion ;

- donner la possibilité à l'ordonnateur de la collectivité d'obtenir l'examen d'un sujet particulier, dans le cadre d'un examen de la gestion ;

- intégrer dans les rapports d'observations des CRTC des recommandations à visée prospective d'ordre général, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales ;

- prévoir que l'ordonnateur d'une collectivité ayant fait l'objet d'un examen de la gestion rende compte des suites données aux observations de la CRTC dans un délai d'un an après leur communication, auprès de la CRTC comme des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée ;

- donner la possibilité à l'ordonnateur d'une collectivité d'inviter le président de la chambre, ou son représentant, à présenter le rapport d'observations dont elle a fait l'objet devant l'assemblée délibérante ;

- rendre systématique la transmission du réseau d'alerte des préfetures aux présidents des CRTC ;

- donner la possibilité aux CRTC de faire appel à des magistrats issus de la Cour des comptes ou d'autres CRTC ;

- réformer la procédure de l'examen de la gestion en rendant facultatif le deuxième aller-retour entre la chambre et la collectivité ;

- permettre à l'ordonnateur qui n'est plus en fonction, mais dont la gestion est examinée, d'accéder à tous les documents de la collectivité concernée relatifs à la période considérée ;

- étendre de trois à six mois le délai d'interdiction de publication ou de communication de tout document relevant de l'examen de la gestion en cas

d'élections, et étendre cette mesure à l'ensemble des élections auxquelles les ordonnateurs ou les personnes mises en cause sont candidats.

Votre délégation souhaite que la discussion du projet de loi de décentralisation à venir soit l'occasion de mettre en œuvre ce programme d'adaptation du contrôle de gestion aux besoins actuels des collectivités et de la démocratie territoriales.

Proposition n° 16. Faire évoluer les méthodes du contrôle de gestion exercé par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le sens d'un meilleur équilibre entre le contrôle de régularité pur et simple et la pédagogie de la bonne gestion.

V. LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

On a vu dans le premier chapitre de ce rapport que la liberté d'administration avait des implications fonctionnelles et financières.

En ce qui concerne la liberté fonctionnelle d'agir, le Conseil constitutionnel a affirmé la liberté de recrutement, de création et de suppression des emplois ainsi que la liberté de gestion du personnel (décision 83-168 DC du 20 janvier 1983). En ce qui concerne la liberté financière, une jurisprudence multiforme fixe des garanties que d'aucuns estiment insuffisantes, qui traduisent les choix du constituant.

Quoiqu'il en soit, ressources humaines et financières sont les deux bras armés de la décentralisation, tous deux en tension à un moment où, d'une part, le désengagement des services de l'État sur le territoire pose le problème de l'ingénierie territoriale et appelle une nouvelle montée en puissance de la fonction publique territoriale et où, d'autre part, l'impératif de la restauration des comptes publics restreint les marges de manœuvre dont les collectivités disposent pour remplir leurs missions.

A. LES RESSOURCES HUMAINES

1.1. Le rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* » relevait « *la fantastique mutation de la fonction publique territoriale, riche en personnels de qualité et qui s'est dotée de solides dispositifs de formation.* » avant de conclure sur ce point : « *Nous devons impérativement valoriser et renforcer la fonction publique territoriale et le service public local : en sensibilisant les jeunes diplômés au service public territorial ; en favorisant la préparation aux concours de la FPT ; en assurant un niveau de financement satisfaisant du CNFPT ; en favorisant la fluidité entre les filières de la FPT, entre les trois fonctions publiques ; en développant les collaborations INET-ENA pour la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales ; en ouvrant l'enseignement supérieur aux cadres territoriaux et aux élus ; en enrichissant la maîtrise d'ouvrage publique.* » ainsi que « *Il nous faut ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales et leur donner des missions de conseils aux collectivités territoriales* ».

Votre délégation estime opportun, à l'occasion de la discussion du projet de loi de décentralisation à venir, de placer un fort accent sur la mobilité entre les fonctions publiques : la poursuite du décroisement entrepris en particulier sous le régime de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique est un gage d'efficacité. Les états généraux de la démocratie territoriale d'octobre 2012 ont permis de confirmer l'intérêt de cette problématique. Présentant le rapport des débats de l'atelier 2 « garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale », Michelle Demessine a ainsi indiqué : « (...) *les participants ont insisté sur la*

nécessité d'améliorer la fluidité des mouvements entre les trois fonctions publiques, largement évoqués dans l'enquête, au point que certains se posent même la question de leur fusion. Cette suggestion ne fait cependant pas l'unanimité, car d'autres participants se sont exprimés en faveur du maintien de la spécificité de chaque fonction publique, en particulier de la fonction publique territoriale, qui présente plusieurs particularités, notamment « une grande proximité des fonctionnaires avec les décideurs », « l'existence de 40 000 employeurs ». En ce qui concerne la fluidité, il a été souligné que le passage d'une fonction publique à l'autre était plus facile pour un fonctionnaire de l'État désireux de travailler dans une autre fonction publique alors que de véritables freins existent dans l'autre sens. »

Proposition n° 17. Favoriser la fluidité entre les filières de la fonction publique territoriale et entre les trois fonctions publiques. Ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales.

Votre délégation a élaboré par ailleurs un certain nombre de propositions liées aux conditions des transferts de compétences. En conclusion du rapport « *Transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendues* », adopté en novembre 2010 sur la proposition d'Eric Doligé et Claude Jeannerot, après avoir évoqué les perspectives liées à l'évolution prévisible des charges résultant des transferts de personnels vers les collectivités territoriales, votre délégation a présenté les propositions suivantes.

- Aller vers la suppression des cadres spécifiques d'emploi des personnels de l'État transféré au profit d'une intégration dans les cadres existants de la fonction publique territoriale.

- Mettre fin aux situations de double hiérarchie pour la personnels de l'État transférés.

- Favoriser par le développement de bourses d'emplois au niveau régional la mobilité des personnels entre les collectivités.

- Établir un bilan complet du coût des transferts de personnel par l'État.

- Élargir la compétence de la commission consultative d'évaluation des charges à la compensation des charges nouvelles (formation des ambulanciers et infirmiers, réforme affectant les diplômes sociaux, réforme de la protection juridique des majeurs.

- Lancer une évaluation prospective des effets induits des transferts de personnel à moyen et long terme.

- Prévoir une évaluation financière préalable des nouvelles mesures de transfert de l'État vers les collectivités entre les collectivités.

Pour le cas où le projet de loi de décentralisation en cours d'élaboration opérerait de nouveaux transferts de compétences impliquant de nouveaux transferts ou mise à disposition de services et de personnels, votre délégation souhaite un encadrement législatif précis des opérations correspondantes.

Proposition n° 18. Consolider les garanties accompagnant les transferts et mises à disposition d'agents de l'Etat résultant des transferts de compétences.

Par ailleurs, dans le rapport susmentionné « *La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires* », adopté en octobre 2012 sur la proposition d'Antoine Lefèvre, votre délégation a observé, en ce qui concerne les agents territoriaux, que la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a créé ou amélioré des dispositifs tels que le droit individuel à la formation, le droit à congé pour validation des acquis de l'expérience, le droit au congé pour bilan de compétences encore trop méconnus des agents. Elle a, en conséquence, estimé qu'un travail de pédagogie devait être conduit et a souhaité appeler l'attention des collectivités employeurs sur cette nécessité. Dans cet esprit, elle a formulé les propositions suivantes.

- Dresser un bilan de la formation d'intégration des agents de catégorie A et B afin d'examiner si le dispositif actuel est satisfaisant. Au besoin, demander au gouvernement de modifier le décret réglementant la durée des formations d'intégration de ces agents pour la faire passer de 5 à 10 jours.

- Encourager les collectivités territoriales à recourir au Centre national de la fonction publique territoriale pour établir des plans mutualisés de formation.

- Mieux informer les employeurs territoriaux et les agents sur les droits dont disposent ces derniers en matière de formation professionnelle continue.

- Améliorer les procédures de validation des acquis de l'expérience (VAE), tant en termes de délai d'instruction que de contenu.

- Établir un bilan de la mise en œuvre du droit à la formation des agents non titulaires territoriaux.

- Encourager les collectivités territoriales à développer l'utilisation de la filière de l'apprentissage.

- Sensibiliser les élus locaux employeurs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, avec une attention particulière portée aux emplois pénibles.

Proposition n° 19. Renforcer par l'information et la concertation le large accès des agents territoriaux aux dispositifs de formation permanente qui leur sont ouverts.

B. LES RESSOURCES FINANCIÈRES

1.1. Il est intéressant de relever, en ce qui concerne les ressources financières des collectivités territoriales que, dans les réponses au questionnaire préparatoire aux états généraux de la démocratie territoriale, 60 % des répondants se sont déclarés favorables à ce que chaque niveau de collectivité bénéficie d'une combinaison d'impôt, et plus précisément à ce que les ressources fiscales des collectivités proviennent à la fois des ménages, des entreprises et du patrimoine. Une majorité des répondants a souhaité que le revenu des ménages entre dans le mode de calcul de la taxe d'habitation. Une nette majorité, 62 %, a souhaité que le lien de l'impôt économique avec le territoire soit renforcé, la moitié des répondants au questionnaire souhaitant le rétablissement de la capacité à fixer son taux.

En contrepoint de ces tendances, François Marc, rapporteur de l'atelier 2 « garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale » des états généraux, tout en relevant la difficulté d'élaborer une synthèse sur la question des moyens financiers tant les points de vue exprimés étaient parfois divergents, a présenté trois lignes de force des débats de l'atelier 2. La première est l'exigence d'égalité des citoyens devant le service public de proximité, qui suppose la mise en œuvre de moyens financiers, nécessité qui appelle une évolution des textes en vigueur sur la répartition des moyens de l'État, considérables. La péréquation, en particulier la péréquation horizontale, doit être enrichie et développée à partir des mécanismes en vigueur. La deuxième est la demande d'une fiscalité plus juste et plus moderne, ce qui implique la poursuite et l'achèvement de la révision des valeurs locatives foncières ; un ajustement des mécanismes de substitution de la taxe professionnelle, que certains estiment insuffisants ou injustes ; la prise en compte des capacités contributives réelles dans le calcul des prélèvements fiscaux effectués au profit des collectivités territoriales ; l'éventuelle invention d'une fiscalité écologique ou d'une fiscalité numérique. La troisième est la stabilité et la continuité du dispositif fiscal afin de permettre une meilleure visibilité des ressources sur la durée d'un mandat.

Votre délégation n'a pas eu d'occasion récente de se prononcer sur l'ensemble de ces sujets. Elle a cependant retenu plusieurs principes d'action dans le cadre du rapport « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* » de juin 2011.

- affermir le principe de l'autonomie fiscale ;
- réviser les valeurs cadastrales à un niveau géographique cohérent ;
- doter la taxe d'habitation d'une assiette incluant les revenus ;
- restituer une autonomie fiscale à la région. Lui assurer une part du versement transport et une part de la TVA ;
- faire relever de l'impôt national le financement des allocations de solidarité définies par la loi.

Par ailleurs, les dispositifs de péréquation ont fait l'objet de propositions dans le cadre du rapport susmentionné de Jacques Mézard et Rémy Pointerau « *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche d'une solidarité territoriale* ».

Relevant l'augmentation continue des crédits affectés à la dotation globale de fonctionnement (DGF), pivot de la péréquation verticale, le rapport souligne aussi l'essoufflement de ce dispositif. S'agissant de la péréquation horizontale, il insiste sur les résultats positifs des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, du fonds de solidarité de la région Île-de-France et de l'intercommunalité. Il estime, par ailleurs, que la nouvelle architecture des dispositifs de péréquation horizontale issue de la réforme de la taxe professionnelle, prévue par la loi de finances pour 2010, rend incertaine l'appréciation de leur performance péréquatrice.

Face à ce constat, et afin de rendre les dispositifs de péréquation plus efficaces, le rapport propose les pistes suivantes.

- augmenter la part de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) affectée à la péréquation, afin de renforcer la place de la péréquation fiscale ;
- réfléchir à la prise en compte du critère du revenu global des habitants, en tant que critère de répartition de la péréquation ;
- territorialiser la DGF et réaliser une péréquation au niveau intercommunal ;
- lisser les écarts de DGF entre collectivités territoriales de même strate, en favorisant les « sorties en sifflet » des dispositifs de compensation ou de compléments de garantie, et mettre en place une dotation globale de péréquation.

Ces propositions s'inscrivent dans la ligne générale présentée dans le rapport précité sur le bilan de la décentralisation.

Proposition n° 20. Intensifier la portée des dispositifs de péréquation.

VI. UNE COMPÉTENCE EMBLÉMATIQUE : LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La compétence économique est à plus d'un titre emblématique de la décentralisation. Elle s'enracine dans le mouvement de « socialisme municipal » lancé dans l'entre-deux-guerres par un grand nombre de communes face à la crise économique, qui a donné lieu à une jurisprudence précise et toujours actuelle du Conseil d'Etat sur les conditions de l'interventionnisme économique des collectivités. Elle est à l'origine de la régionalisation, avec la création en 1956 de 22 régions de programme tournées vers le développement économique. Dans un contexte où la répartition des activités évolue de façon déstabilisante pour un grand nombre de nos territoires, elle est au premier plan des préoccupations de nos concitoyens.

A. UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE

Dès l'acte I de la décentralisation au début des années 80, la compétence économique a été partagée entre les différentes catégories de collectivités. L'article 5 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, tout en disposant que « *l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi.* », prévoyait que « *néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article* ».

L'article 48 de la même loi accordait des prérogatives identiques aux départements, tandis que, aux termes de l'article 64, les établissements publics régionaux recevaient pour mission de « *contribuer au développement économique, social et culturel de la région (...)* ». Les dispositions de la loi de 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983, codifiées aux articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du Code général des collectivités territoriales, a défini par ailleurs les conditions dans lesquelles les communes, les départements et les régions pouvaient, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises. Cette compétence a été confortée par le législateur, notamment par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité et de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Enfin, le développement économique fait partie des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre. Comme l'observait le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, les intercommunalités apparaissent de plus en plus comme des acteurs essentiels du développement économique, en particulier dans les zones agglomérées où elles se substituent au département, celui-ci conservant toutefois un rôle incontournable en zone rurale, le plus souvent.

Sur cet arrière-plan législatif, l'introduction du rapport publié en 2007 par la Cour des comptes sur les aides des collectivités territoriales au développement économique constatait que « (...) *de toutes les compétences ainsi dévolues aux collectivités territoriales celle concernant l'aide au développement économique a été précisément la seule à échapper à l'application de ce principe* [selon lequel chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions]. *Considérée en effet par le législateur, plus que toute autre, comme une compétence inhérente à la légitimité de chaque collectivité de maîtriser le développement de son territoire, l'aide en faveur des entreprises a été dès l'origine conçue comme une compétence partagée entre l'Etat et chacune des autres collectivités territoriales. La force de cette exception a été telle qu'elle ne fut jamais par la suite remise en cause.* »

Ajoutons que les collectivités territoriales représentent 75 % des investissements publics civils : l'équipement du pays est de plus en plus leur responsabilité.

Cet état de fait que l'on est fondé à juger légitime et irréversible implique une rationalisation permanente des méthodes de l'action publique, ce qui nécessite une conscience des options stratégiques en amont des choix de politiques publiques.

B. LA DIVERSITÉ DES OPTIONS STRATÉGIQUES

La problématique du développement économique comporte une double dimension : d'une part, les conditions de la croissance, son environnement institutionnel, humain, physique, pris en charge par diverses politiques, dont l'éducation et la formation permanente mais surtout l'aménagement du territoire ; d'autre part, les différentes politiques d'appui direct ou indirect aux entreprises elles-mêmes.

De la combinaison de ces actions doit résulter la croissance économique. Mais de quel type de croissance s'agit-il ? Il existe une certaine variété de conceptions dont résulte une diversité des options de politique publique. L'absence de coordination de ces options d'un territoire à l'autre peut susciter des mécomptes. Le rapport de Renée Nicoux et Gérard Bailly « *L'avenir des campagnes* », adopté le 22 janvier 2013 par la délégation sénatoriale à la prospective, fournit à cet égard des éclairages utiles.

En ce qui concerne la diversité des options, il convient de partir de la distinction, désormais canonique, entre les deux éléments constitutifs de l'économie locale : le secteur basique, reposant sur la captation de revenus créés à l'extérieur du territoire considéré, et le secteur domestique, reposant sur la demande locale de biens et services. Le secteur basique constitue le moteur de l'économie locale.

Il est réparti entre quatre types de bases : la base productive privée, qui capte les revenus de la vente à l'extérieur de la zone de biens et services produits localement ; la base résidentielle, qui capte à l'extérieur de la zone des revenus tels que retraites, dépenses des touristes, revenus des actifs habitant dans la zone mais travaillant et acquérant leurs revenus à l'extérieur ; la base publique, formée par les traitements des fonctionnaires habitant et travaillant dans la zone ; la base sociale et sanitaire, formée par les revenus de transfert et les remboursements de soins de santé de la sécurité sociale. Le rapport « *L'avenir des campagnes* » observe que la base résidentielle et les autres bases non productives sont devenues déterminantes pour le développement des territoires : si le développement économique d'un territoire implique toujours des enjeux productifs, les enjeux résidentiels deviennent souvent prédominants, au point que l'on constate entre les territoires une compétition pour attirer la base résidentielle. Dans la mesure où la prospérité de celle-ci dépend largement des « aménités » procurées par le territoire, cette compétition s'accompagne souvent d'effets d'éviction au détriment de la base productive, pourtant nécessaire à la création de richesse au plan national.

D'où la nécessaire coordination des stratégies économiques territoriales. Le rapport de la délégation sénatoriale à la prospective cite à cet égard un passage éclairant de l'ouvrage « *La République et ses territoires* », de l'économiste et spécialiste des territoires Laurent Davezies :

« Plus grave, comme l'avancent encore Daniel Béhar et Philippe Estèbe, la foi dans le caractère positif, localement et nationalement, des projets autonomes de développement des territoires a poussé les gouvernements successifs à encourager la logique de projets locaux ou régionaux tout en prétendant conserver le monopole de l'intérêt national. Ce qui revient à en affranchir les acteurs locaux qui s'en trouvent ainsi explicitement exonérés. La lecture des documents stratégiques, qu'ils soient produits par les grandes villes, les intercommunalités, les départements ou les régions, illustre, aux yeux de Béhar et Estèbe, les conséquences de la logique de projet comme fondement de l'autonomie politique : si, au stade du diagnostic, personne n'oublie de "situer" sa collectivité dans l'espace, quand vient le moment d'énoncer la stratégie, on omet soigneusement de signaler en quoi le développement de la collectivité concernée abonde le développement global et ne porte pas atteinte (a minima) à celui de ses voisins. La question de l'interdépendance et de la responsabilité politique de participer à la réalisation d'intérêts d'échelle supérieurs est entièrement absente des projets d'agglomération, des schémas régionaux d'aménagement du territoire ou des schémas régionaux de développement économique. En bref, les territoires ont aujourd'hui d'autant plus la bride sur le cou pour développer librement leurs projets, que l'Etat assure se charger seul de la cohésion territoriale et de l'intérêt général. On peut pourtant se demander, avec Renaud Epstein ou Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes, si l'Etat ne présume pas de ses forces quant à sa capacité, à l'heure actuelle, à "tenir" le territoire, à la fois intellectuellement et stratégiquement. À l'heure de la décentralisation et de

son approfondissement, il faut donc s'inquiéter de voir monter au-delà du raisonnable une idée d'autonomie du développement des territoires en compétition, alors que nos différents territoires sont les éléments complémentaires d'un système national à forte différenciation géo-fonctionnelle. La compétition entre le foie et les poumons n'augure rien de bon pour le patient. Le modèle territorial "qui marche" aujourd'hui – dans lequel ce sont les territoires où l'on produit le moins dont le revenu progresse le plus ! – ne peut être un modèle national, au risque de devenir le modèle "perdant". »

Sans adhérer, bien entendu, au postulat d'une indifférence des collectivités territoriales opératrices de développement économique à l'intérêt général national, les rapporteurs de la délégation à la prospective ont estimé que l'emboîtement des stratégies locale n'était pas nécessairement optimal et ont préconisé l'approfondissement de l'interterritorialité en tant que remède au risque évoqué par Laurent Davezies.

Le comité des politiques de développement territorial de l'OCDE a avancé, *mutatis mutandis*, une piste équivalente dans un rapport de 2009 : l'essentiel, en matière de croissance économique, tient aux interactions entre acteurs et à l'exploitation des synergies ; les politiques efficaces d'aménagement du territoire reposent sur la mobilisation des ressources des territoires par des acteurs capables de s'accorder sur des projets stratégiques cohérents à l'échelle de ces territoires, et ces projets territoriaux doivent être coordonnés au plan national.

Ajoutons qu'en matière d'aménagement du territoire la tendance évoquée plus haut à une concentration de la base économique dans les grandes agglomérations capables de participer à la compétition mondialisée entre potentiellement en conflit avec l'objectif d'équité entre les territoires : faut-il diriger les ressources d'investissement vers les territoires où leur effet multiplicateur est assuré ou cultiver – jusqu'à quel point ? – l'idée d'un territoire à peu près uniment occupé et aménagé ? À la nécessité des coordinations s'ajoute ici celle des arbitrages, ce qui renvoie au thème de l'État stratège évoqué plus haut.

C. LES POLITIQUES PUBLIQUES

Comme le rappelle le rapport de Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars « *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?* », adopté par votre délégation le 20 février 2013, les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de nombreux leviers en matière de politique de développement : les aides aux entreprises, qui peuvent prendre la forme d'exonérations et de subventions, la participation au financement des entreprises, l'offre foncière, avec la création de zones d'activités, la création d'infrastructures spécifiques destinées à l'accueil des entreprises, la mise en place de prestations de conseil à direction des entreprises.

Les secteurs les plus variés sont couverts par les dispositifs ainsi mis en place : industrie, commerce, artisanat, agriculture, économie sociale et solidaire...

Il existe cependant une certaine répartition des tâches : le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales note ainsi que la pratique a permis de spécialiser les interventions, les régions prenant en charge les dépenses en faveur de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, les EPCI s'impliquant dans l'aménagement des zones d'activités et dans l'animation économique, les communes continuant à soutenir le commerce de proximité. Un autre genre de spécialisation tendancielle est relevé par le même rapport : d'une manière générale, les collectivités infrarégionales tendent à intervenir sur des services à faible valeur ajoutée, nécessitant peu de compétences techniques mais une proximité avec les entreprises, tandis que les collectivités régionales et nationales se spécialisent sur les services à forte valeur ajoutée.

Il n'en reste pas moins que, selon l'analyse de Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars, la répartition des rôles entre les différents acteurs n'est pas toujours clairement établie, ce qui implique des risques réels de redondances ou d'incohérences entre les différentes initiatives menées. Indépendamment des questions de choix stratégiques évoqués plus haut, il en résulte un fort risque d'illisibilité des dispositifs, de saupoudrage des moyens, d'inefficacité des efforts consentis par la collectivité. À titre d'illustration, le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté à la fin de 2012 relève l'existence d'environ 7 000 dispositifs d'aide sur le territoire, ce qui se traduit par une offre oscillant entre 600 et 1 200 aides par région.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a entrepris d'introduire un principe d'ordre dans ce foisonnement en prévoyant que « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat. (...)* ». Elle a aussi posé le principe selon lequel le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations, les autres collectivités conservant, en dehors des aides à l'immobilier, les seules possibilités suivantes : compléter les aides de la région dans le cadre d'une convention passée avec elle, mettre en œuvre sous réserve de l'accord de la région une aide ou un régime d'aide spécifique, compléter les aides apportées soit par la région, soit par une collectivité ayant passé une convention avec la région, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat et transmise au président du conseil régional. La loi du 13 août 2004 a enfin rendu possible, à titre expérimental, l'adoption d'un schéma régional de développement économique (SRDE) pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique.

Le rapport « *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?* » considère que ces initiatives ne sont pas allées assez loin : la mise en œuvre du SRDE et ses effets en termes de coordination des acteurs varient selon les territoires. Pour autant, dans certains d'entre eux, il a permis des avancées notables, qui expliquent d'ailleurs que certaines régions aient adopté un nouveau SRDE à l'issue du premier, malgré l'absence de prolongation du dispositif expérimental prévu par la loi. Ces nouveaux schémas ont souvent été élargis aux problématiques de l'innovation.

Afin de remédier à ces difficultés, le rapport « *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?* » présente un certain nombre de propositions que votre délégation réitère dans la perspective du futur projet de loi de décentralisation.

Il s'agit tout d'abord de renforcer le positionnement des régions en matière de développement économique compte tenu de leur expérience en ce domaine ainsi que de leurs responsabilités en matière de formation, de recherche, d'innovation et d'aménagement du territoire, sans pour autant leur confier une compétence exclusive qui reviendrait à priver les territoires du savoir-faire développé par les autres collectivités et susciterait une recentralisation de politiques de proximité.

Le rapport propose ainsi de généraliser les schémas régionaux de développement économique en élargissant leur champ aux problématiques de l'innovation et en faisant d'eux les outils d'une réflexion à moyen long terme sur la valorisation des atouts régionaux, en lien avec les politiques d'aménagement, de formation, d'emploi et d'insertion. Les autres collectivités devront être associées à l'élaboration du schéma et à son suivi. L'ensemble des acteurs économiques, agences de développement économique, chambres consulaires, CESER, etc. devront aussi être associées à la démarche.

Proposition n° 21. Confier aux régions la responsabilité de définir une stratégie de développement économique et de coordination des acteurs à l'échelle de leur territoire. À cette fin, généraliser les schémas régionaux de développement économique en les élargissant aux problématiques de l'innovation et en faisant d'eux, en association avec les autres collectivités ainsi que l'ensemble des acteurs économiques concernés, les outils d'une réflexion à moyen long terme. Rechercher une cohérence des schémas régionaux de développement économique avec les différents schémas régionaux ou départementaux.

Un rôle prépondérant devrait être reconnu aux régions dans le domaine des aides aux entreprises : les autres collectivités ne pourraient intervenir qu'en complément et dans le cadre du régime d'aides adopté par la région, qui pourrait toutefois déléguer la gestion de certaines aides. Les aides à

l'immobilier pourraient en revanche rester aux mains des intercommunalités, qui ont développé une certaine expertise dans le domaine.

Par ailleurs, un véritable partage des rôles devra être effectué entre l'Etat et les collectivités.

Proposition n° 22. Réaffirmer le rôle de chef de file des régions en matière d'aides au développement économique. Permettre aux autres collectivités de compléter le financement des aides régionales sous réserve de la signature d'une convention avec le conseil régional.

Le cas des aides à l'immobilier devrait recevoir un traitement spécifique.

Proposition n° 23. Réserver les aides à l'immobilier aux EPCI, qui en assument aujourd'hui la majeure partie.

Enfin, il est nécessaire de développer davantage la culture de l'évaluation en réponse aux doutes exprimés lors du vote de la loi sur la banque publique d'investissement sur l'efficacité de l'action des collectivités en matière de développement économique.

Proposition n° 24. Généraliser l'évaluation des politiques territoriales de développement économique.

ANNEXES

ANNEXE 1 :
PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

- **Proposition n° 1.** Combiner le respect du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre avec la mise en œuvre de modalités efficaces de collaboration en application de la notion de chef de file.
- **Proposition n° 2.** Emprunter de façon dynamique, dans le respect du principe d'égalité, la voie de la différenciation du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales et dans les collectivités territoriales.
- **Proposition n° 3.** Mettre en place un dispositif de compétences obligatoires partageables par accord entre les collectivités. Affirmer un principe contractuel général. Mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence à titre obligatoire. Assurer l'information obligatoire de la ou des collectivités tributaires d'un domaine lorsqu'une autre collectivité intervient dans le même domaine. Créer un contrôle de légalité territorial permettant de trancher dans un délai déterminé les éventuels conflits entre collectivités relatifs au partage de leurs compétences.
- **Proposition n° 4.** Pour permettre la gestion coordonnée des compétences partagées ou concurrentes, instituer des conférences territoriales regroupant les représentants de l'ensemble des catégories de collectivités ou des catégories de groupements de collectivités concernés. Les conférences territoriales, présidées par la collectivité chef de file dans le domaine de compétence concerné, négocieront et adopteront des schémas de mise en œuvre des compétences. Elles devront satisfaire aux principes d'organisation suivants : mise à la disposition des participants de dossiers de séance avant les réunions, possibilité pour les participants d'obtenir la convocation de réunions supplémentaires ou d'appeler à la discussion des questions dont ils souhaiteraient débattre, possibilité pour les participants de présenter par écrit des observations sur les dossiers à l'ordre du jour, possibilité d'un vote sur les dossiers examinés, présence du préfet de région ou de son représentant aux réunions.
- **Proposition n° 5.** Exiger un haut degré de compatibilité des actions des collectivités territoriales avec les orientations et objectifs fixés dans les schémas de mise en œuvre des compétences décentralisées.
- **Proposition n° 6.** Recentrer l'État sur la mission stratégique de créer les conditions globales de la prospérité et de l'égalité au plan national et territorial.

- **Proposition n° 7.** Institutionnaliser la conférence nationale des exécutifs (CNE) en l'inscrivant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Modifier sa composition en lui ajoutant a minima une association nationale d'élus représentants les EPCI à fiscalité propre et quatre parlementaires. Prévoir la consultation de la CNE, notamment sur les perspectives de réforme intéressant les collectivités territoriales et leurs groupements, les politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'État et les collectivités, l'évolution de la situation des finances publiques, les textes européens intéressants les collectivités. Fusionner les missions de la conférence nationale des déficits publics au sein de la CNE. Attribuer à celle-ci un secrétariat permanent et garantir la présence du Parlement au sein de ce secrétariat en permettant la présence de fonctionnaires parlementaires.
- **Proposition n° 8.** Consacrer la possibilité pour les conférences des exécutifs régionaux d'associer à leurs réunions les préfets de région ou les préfets de département. Créer dans chaque département une conférence départementale des exécutifs chargée d'organiser la coordination locale et de favoriser le dialogue entre les représentants de l'État et les élus locaux.
- **Proposition n° 9.** Conforter la différenciation territoriale inhérente à la décentralisation en systématisant la pratique d'insérer, en tant que de besoin, dans chaque loi ou texte réglementaire une disposition prévoyant la possibilité d'une adaptation aux circonstances locales et fixant les modalités de cette adaptation ou renvoyant cette fixation à des textes d'application.
- **Proposition n° 10.** Faire de l'intercommunalité l'échelle privilégiée pour l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, notamment par la mise en place de services instructions mutualisés des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes.
- **Proposition n° 11.** Encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale.
- **Proposition n° 12.** En cas de transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité, les maires doivent conserver la signature des permis de construire.
- **Proposition n° 13.** Créer un coefficient d'intégration fonctionnelle calculé en fonction du rapport entre : d'une part, les équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels ayant donné lieu à mutualisation dans le cadre intercommunal et, d'autre part, l'ensemble des équivalents temps pleins affectés à des services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'EPCI. Se servir de ce coefficient pour augmenter proportionnellement la DGF des EPCI

situés au-dessus de cette moyenne et diminuer la DGF des EPCI situés en dessous.

- **Proposition n° 14.** Créer par la loi plusieurs métropoles.
- **Proposition n° 15.** Réexaminer les critères de création des métropoles en fonction de l'objectif d'organiser le fait métropolitain autour de convergences économiques et structurelles et pas seulement démographiques.
- **Proposition n° 16.** Faire évoluer les méthodes du contrôle de gestion exercé par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le sens d'un meilleur équilibre entre le contrôle de régularité pur et simple et la pédagogie de la bonne gestion.
- **Proposition n° 17.** Favoriser la fluidité entre les filières de la fonction publique territoriale et entre les trois fonctions publiques. Ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales.
- **Proposition n° 18.** Consolider les garanties accompagnant les transferts et mises à disposition d'agents de l'Etat résultant des transferts de compétences.
- **Proposition n° 19.** Renforcer par l'information et la concertation le large accès des agents territoriaux aux dispositifs de formation permanente qui leur sont ouverts.
- **Proposition n° 20.** Intensifier la portée des dispositifs de péréquation.
- **Proposition n° 21.** Confier aux régions la responsabilité de définir une stratégie de développement économique et de coordination des acteurs à l'échelle de leur territoire. À cette fin, généraliser les schémas régionaux de développement économique en les élargissant aux problématiques de l'innovation et en faisant d'eux, en association avec les autres collectivités ainsi que l'ensemble des acteurs économiques concernés, les outils d'une réflexion à moyen long terme. Rechercher une cohérence des schémas régionaux de développement économique avec les différents schémas régionaux ou départementaux.
- **Proposition n° 22.** Réaffirmer le rôle de chef de file des régions en matière d'aides au développement économique. Permettre aux autres collectivités de compléter le financement des aides régionales sous réserve de la signature d'une convention avec le conseil régional.
- **Proposition n° 23.** Réserver les aides à l'immobilier aux EPCI, qui en assument aujourd'hui la majeure partie.
- **Proposition n° 24.** Généraliser l'évaluation des politiques territoriales de développement économique.

ANNEXE 2 :
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION, LE 26 MARS 2013

**La délégation procède à l'examen du rapport « Synthèse des propositions adoptées
par la délégation susceptibles d'animer les discussions législatives à venir »
de Mme Jacqueline Gourault et M. Edmond Hervé.**

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Mes chers collègues, Edmond Hervé a eu, l'automne dernier, l'heureuse idée de nous proposer l'élaboration d'une synthèse des propositions adoptées depuis la création de la délégation, en avril 2009, et susceptibles d'animer les discussions législatives à venir. Il a bien voulu m'associer à ses travaux et je l'en remercie. Notre souhait est d'éclairer le Sénat en amont de la discussion législative sur l'ensemble des aspects de la décentralisation que nous avons eu l'occasion d'explorer, les commissions permanentes devant prendre le relais dès le dépôt du projet de loi en attente.

Nous avons donc repris les principales propositions que nous avons adoptées ces dernières années, dans la mesure où elles paraissent s'articuler à l'actualité de la décentralisation dans les prochains mois.

Nous avons souhaité consacrer au préalable des développements substantiels au cadre constitutionnel de la décentralisation. À quoi servent en effet les principes si le législateur ne s'y réfère pas, disait Edmond Hervé dans son rapport de juin 2011 sur le bilan de « Trente ans de décentralisation » ? Nous devons les faire vivre, continuait-il, et je compléterai en disant que nous devons nous appuyer sur ces mêmes principes pour donner un sens à la poursuite de la décentralisation. Dans la multitude des dispositions du projet de loi - 124 articles en quelque 150 pages -, ce qui sera peut-être le plus difficile à faire sera, en effet, la construction d'un sens...

M. Edmond Hervé. – Les principes constitutionnels pourront donc être nos repères. Je pourrais les résumer en citant l'article premier de la Constitution : « La France est une république indivisible (...). Son organisation est décentralisée ». L'indivisibilité plus la décentralisation, cela débouche sur le principe de libre administration, énoncé dans l'article 72 de la Constitution et développé dans les articles suivants, qui représente l'ossature de la décentralisation. Il s'exerce dans les conditions prévues par la loi : cela c'est l'indivisibilité. Et il se comprend comme une liberté d'agir des collectivités à l'égard de l'État : cela c'est la décentralisation. Cette liberté d'agir revêt trois aspects majeurs : la liberté institutionnelle, celle de s'administrer ; la liberté fonctionnelle, celle d'exercer des attributions effectives et de disposer des moyens humains et juridiques nécessaires ; la liberté financière, sans laquelle, nous le savons, la décentralisation est un faux-semblant. Renforcer la liberté d'agir, pousser plus loin la capacité des collectivités territoriales d'influencer les réglementations qu'elles appliquent sur leur territoire, ce sera sans doute un des thèmes de la prochaine discussion législative, nous y reviendrons.

Pour autant, un autre aspect de la liberté d'administration sera sans doute prégnant dans les débats : je pense à la tutelle. La liberté d'agir des collectivités territoriales ne concerne pas seulement leurs relations avec l'État, elle est aussi réciproque. C'est pourquoi la Constitution interdit l'exercice de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. La notion de chef de file doit être comprise comme une dérogation à ce principe, une dérogation encadrée et limitée par le Conseil constitutionnel. Mais, si l'on veut éviter de s'en remettre à la seule bonne volonté des acteurs locaux pour assurer la coordination territoriale des politiques publiques, il faudra trouver le moyen d'en tirer toutes les conséquences utiles.

Cela sera sans doute un travail de précision, à faire politique par politique. C'est pourquoi nous nous en sommes tenus, dans notre rapport de synthèse, à une approche très générale que traduit notre proposition n° 1.

Proposition n° 1. Combiner le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre avec la mise en œuvre de modalités efficaces de collaboration en application de la notion de chef de file.

Un autre enjeu de la décentralisation, un autre aspect de la liberté d'administration, est la différenciation territoriale des normes, à laquelle je viens de faire allusion. Historiquement, l'indivisibilité postule l'uniformité du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales et dans les collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel veille à son respect. Pour autant, le législateur constitutionnel a beaucoup nuancé ses implications, d'abord, au profit des collectivités d'outre-mer, mais aussi au profit de l'ensemble des collectivités en créant, par exemple, un pouvoir d'adaptation des lois et des règlements à titre expérimental. De son côté, le législateur est allé assez loin dans le sens de la différenciation, par exemple en permettant à la collectivité territoriale de Corse de définir les modalités d'application d'une loi sur son territoire. L'uniformité n'est donc pas un dogme constitutionnel. D'ailleurs, le législateur a lui-même directement institué nombre de dispositifs juridiques applicables sur une base territoriale, c'est le cas de la loi montagne, de la loi littoral, ainsi que des nombreuses politiques de zonage mises en place au profit des territoires défavorisés.

Faut-il aller plus loin en permettant aux collectivités territoriales de fixer plus largement certaines modalités d'application des lois et des règlements sur leur territoire ? C'est moins le principe d'indivisibilité que celui d'égalité qui y fait obstacle. C'est pourquoi, en fonction de cette analyse, et aussi en fonction de la discussion de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 28 janvier dernier sur la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, nous vous présentons deux propositions, la première posant un principe de bon sens, la seconde proposant une modalité d'application pragmatique.

Proposition n° 2. Emprunter de façon dynamique, dans le respect du principe d'égalité, la voie de la différenciation du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales et dans les collectivités territoriales.

Proposition n° 9. Conforter la différenciation territoriale inhérente à la décentralisation en systématisant la pratique d'insérer, en tant que de besoin, dans chaque loi ou texte réglementaire une disposition prévoyant la possibilité d'une adaptation aux circonstances locales et fixant les modalités de cette adaptation ou renvoyant cette fixation à des textes d'application.

La présidente a fait allusion au fait que la question des modalités d'exercice des compétences décentralisées sera centrale dans les discussions à venir. Je vais y revenir plus longuement.

Notre délégation a examiné ce sujet à plusieurs occasions dans le sillage du rapport que la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, que présidait Claude Belot et dont les rapporteurs étaient Jacqueline Gourault et Yves Krattinger.

Dans la mesure où une forte porosité existait entre cette mission d'information et notre délégation, nous avons repris les orientations qu'elle avait proposées en juin 2009 et qui restent tout à fait opportunes. C'est l'objet de notre proposition n° 3, qui tente d'approcher de façon pragmatique un sujet dans lequel les démarches théoriques ont toujours été démenties par la réalité.

Proposition n° 3. Mettre en place un dispositif de compétences obligatoires partageables par accord entre les collectivités. Affirmer un principe contractuel général. Mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence à titre obligatoire. Assurer l'information obligatoire de la ou des collectivités attributaires d'un domaine lorsqu'une autre collectivité intervient dans le même domaine. Créer un contrôle de légalité territorial permettant de trancher dans un délai déterminé les éventuels conflits entre collectivités relatifs au partage de leurs compétences.

Parmi cet ensemble d'orientations, il y a un point central sur lequel nous avons eu l'occasion de revenir, spécialement à la suite des états généraux de la démocratie territoriale d'octobre 2012, c'est la nécessité d'une méthode opérante de contractualisation et d'exercice coordonné des compétences. Je l'ai dit, les réalités du terrain peuvent contredire l'efficacité des principes théorique de partage. Ainsi, il est question d'attribuer, au demeurant selon des modalités assez complexes, la compétence économique aux régions. Pour autant, comme le rappelait Éric Doligé en tirant devant notre délégation les leçons des débats de l'atelier dont il était le rapporteur aux états généraux de la démocratie territoriale, les intercommunalités et les grandes communes ne veulent pas perdre la compétence économique, il faudra donc trouver une solution, en fonction de la diversité du contenu de cette compétence.

À cet égard, le rapport d'Antoine Lefèvre sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales a proposé, en février 2012, quelques pistes que nous rappelons dans la proposition n° 4.

Proposition n° 4. Pour permettre la gestion coordonnée des compétences partagées ou concurrentes, instituer des conférences territoriales regroupant les représentants de l'ensemble des catégories de collectivités ou des catégories de groupements de collectivités concernés. Les conférences territoriales, présidées par la collectivité chef de file dans le domaine de compétence concerné, négocieront et adopteront des schémas de mise en œuvre des compétences. Elles devront satisfaire aux principes d'organisation suivants : mise à la disposition des participants de dossiers de séance avant les réunions, possibilité pour les participants d'obtenir la convocation de réunions supplémentaires ou d'appeler à la discussion des questions dont ils souhaiteraient débattre, possibilité pour les participants de présenter par écrit des observations sur les dossiers à l'ordre du jour, possibilité d'un vote sur les dossiers examinés, présence du préfet de région ou de son représentant aux réunions.

On sait que la coordination de la mise en œuvre des compétences par des schémas négociés sous l'impulsion de collectivités chefs de file au sein de conférences territoriales à créer sera l'une des mesures phares du projet de loi. En fonction de cette perspective, nous avons élaboré une proposition destinée à renforcer l'efficacité des documents élaborés sous l'égide des collectivités chefs de file.

Proposition n° 5. Exiger un haut degré de compatibilité des actions des collectivités territoriales avec les orientations et objectifs fixés dans les schémas de mise en œuvre des compétences décentralisées.

Par ailleurs, Jacqueline Gourault a abordé à travers l'idée de différenciation territoriale des normes le problème de l'état normatif dans lequel l'État enserme les collectivités territoriales. Je ne vais pas y revenir, mais évoquer l'arrière-plan de cette question, qui est la nécessité d'un dialogue entre l'État, recentré sur ses missions stratégiques, et les collectivités territoriales.

Il semble qu'il y ait unanimité sur la notion d'État stratège. Nous voulons un État qui soit garant du pacte républicain, qui fournisse une vision de long terme, qui assure un environnement optimal à la croissance, un État régulateur et péréquateur qui organise l'implication de tous les acteurs territoriaux : en un mot, un État recentré sur ses missions

stratégiques et intervenant le moins possible sur les compétences transférées. Le programme est ambitieux, nous l'avons résumé dans notre proposition n° 6.

Proposition n° 6. Recentrer l'État sur la mission stratégique de créer les conditions globales de la prospérité et de l'égalité au plan national et territorial.

L'État stratège pourra s'engager de façon optimale dans un dialogue avec les collectivités. Nous avons examiné ce thème de façon approfondie dans le cadre du rapport que nous avons adopté en février 2012 sur la proposition de Jacqueline Gourault et de Didier Guillaume. Ce rapport proposait de remédier à la multiplication des instances nationales et locales de dialogue et regrettait la tendance de l'État à utiliser celles-ci pour communiquer ses intentions plutôt que pour débattre de ses projets. On annonce une simplification des dispositifs de dialogue au niveau national comme au niveau territoriale. C'est pourquoi il nous a paru important de rappeler les propositions du rapport de février 2012, qui sont toujours pertinentes dans leur principe, tout en notant la nécessité de les actualiser en fonction de ce qui sera proposé.

Proposition n° 7. Institutionnaliser la conférence nationale des exécutifs (CNE) en l'inscrivant dans le CGCT. Modifier sa composition en lui ajoutant a minima une association nationale d'élus représentants les EPCI à fiscalité propre et quatre parlementaires. Prévoir la consultation de la CNE, notamment, sur les perspectives de réforme intéressant les collectivités territoriales et leurs groupements, les politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'État et les collectivités, l'évolution de la situation des finances publiques, les textes européens intéressant les collectivités. Fusionner les missions de la conférence nationale des déficits publics au sein de la CNE. Attribuer à celle-ci un secrétariat permanent et garantir la présence du Parlement au sein de ce secrétariat en permettant la présence de fonctionnaires parlementaires.

Proposition n° 8. Consacrer la possibilité pour les conférences des exécutifs régionaux d'associer à leurs réunions les préfets de région ou les préfets de département. Créer dans chaque département une conférence départementale des exécutifs chargée d'organiser la coordination locale et de favoriser le dialogue entre les représentants de l'État et les élus locaux.

Mme Jacqueline Gourault. – Je poursuis notre présentation avec la question de l'intercommunalité. Elle répond très schématiquement à deux objectifs différents. D'une part, il s'agit de fournir à nos concitoyens des services qu'une collectivité, notamment rurale, n'a pas les moyens d'assurer seule. D'autre part, il s'agit de mettre à la disposition des grandes agglomérations françaises les moyens de mieux s'insérer dans la compétition mondiale en constituant des plates-formes intégrées de moyens et de ressources en matière d'enseignement, de recherche, d'innovation et de production. Ces deux aspects de l'intercommunalité se rejoignent en ce qu'ils conduisent à dessiner ce qui sera, peut-être, le paysage territorial français de demain ou d'après-demain. Sans préjuger de ce qu'il en sera nous devons nous montrer particulièrement attentifs au devenir de l'intercommunalité. D'ailleurs, ce dossier sera vraisemblablement l'un des thèmes centraux des discussions législatives à venir. Des progrès importants ont été réalisés ces dernières années. Je ne rappelle pas les apports de la loi du 16 décembre 2010, ceux de la loi du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, et ceux de la loi du 31 décembre 2012 sur la représentation communale dans les communautés de communes. Je ne rappelle pas non plus l'achèvement, en cours, du programme de rationalisation des structures intercommunales.

Un des sujets qui nous occupera très prochainement sera certainement les compétences des intercommunalités. À cet égard, notre délégation a adopté en juillet 2012 un rapport de Pierre Jarlier « *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* » dont il nous a semblé important de reprendre deux propositions.

La première est de portée assez générale.

Proposition n° 10. Faire de l'intercommunalité l'échelle privilégiée pour l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, notamment par la mise en place de services instructions mutualisés des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes.

L'idée sous-jacente est que les enjeux de déplacement, d'emploi et de logement sont liés au bassin de vie et doivent donc être traités au niveau intercommunal. Dans cette perspective, le transfert aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération de certaines compétences communales liées au droit de l'urbanisme permettrait de renforcer la cohérence de l'application du droit des permis de construire et du droit des sols sur un espace pertinent. D'où la proposition n° 11, reprise du rapport Jarlier, qui est une incitation.

Proposition n° 11. Encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale.

Pour autant, il semble que le projet de loi en cours d'élaboration prévoit d'aller plus loin que l'institution d'une simple incitation en la matière, aussi avons-nous jugé important d'élaborer une proposition n° 12 qui ne figure pas dans les rapports passés de la délégation, mais nous semble indispensable à la pérennisation d'une compétence de proximité essentielle des maires.

Proposition n° 12. En cas de transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité, les maires doivent conserver la signature des permis de construire.

La mutualisation est un autre aspect central du dossier de l'intercommunalité. Le rapport « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », adopté par notre délégation en mai 2010 sur la proposition d'Alain Lambert, d'Yves Détraigne, de Jacques Mézard et de Bruno Sido, notait à cet égard que la mutualisation peut souvent constituer une première étape dans un processus plus ou moins long susceptible de conduire au transfert pur et simple de moyens dans un cadre intercommunal. Dans ce domaine, la loi du 16 décembre 2010 a fait progresser les choses, d'une part en posant le principe selon lequel tout transfert de compétences vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de mettre en œuvre cette compétence, d'autre part, en maintenant un régime dérogatoire de mutualisation ascendante en cas de transferts de compétences partielles, et enfin en instituant une nouvelle possibilité de mutualisation, sous la forme de services communs.

De nouveaux progrès sont envisageables, notre délégation n'a cependant pas travaillé sur ce dossier récemment. Je crois utile de rappeler cependant l'idée de coefficient d'intégration fonctionnelle, avancée par Philippe Dallier dans un rapport publié en octobre 2006 au nom de l'observatoire sénatorial de la décentralisation, reprise par la délégation en mai 2010 puis dans une proposition de loi d'Yves Détraigne, et de Jacques Mézard en septembre 2012. Il est justifié de réitérer cette proposition.

Proposition n° 13. Créer un coefficient d'intégration fonctionnelle calculé en fonction du rapport entre : d'une part, les équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels ayant donné lieu à mutualisation dans le cadre intercommunal et, d'autre part, l'ensemble des équivalents temps pleins affectés à des services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'EPCI. Se servir de ce coefficient pour augmenter proportionnellement la DGF des EPCI situés au-dessus de cette moyenne et diminuer la DGF des EPCI situés en dessous.

J'en viens maintenant au fait métropolitain, qui occupe une place importante dans le projet de loi de décentralisation qui va nous parvenir.

Je rappelle tout d'abord que le fait métropolitain correspond à une tendance majeure de l'économie postindustrielle. À la suite de la globalisation de l'économie mondiale, un phénomène de concentration métropolitaine s'est produit, qui paraît irréversible et dont il faut tenir compte dans la législation, alors qu'aujourd'hui, en France, selon de nombreux observateurs, les métropoles semblent pénalisées par une croissance insuffisante et bridée.

La mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales que présidait Claude Belot s'est intéressée à ce phénomène. Elle a présenté un certain nombre de propositions, tendant en particulier à créer des métropoles par la loi. La loi du 16 décembre 2010 a créé un régime juridique de la métropole au profit des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants et s'associant au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement susceptible d'améliorer la compétitivité et la cohésion de leur territoire. Jusqu'à présent, seule la métropole Nice Côte d'Azur a été créée, en décembre 2011.

Au vu de cette situation, nous proposons à la délégation de reprendre la proposition de créer des métropoles par la loi.

Proposition n° 14. Créer par la loi plusieurs métropoles.

Il nous semble intéressant, par ailleurs, de retenir l'idée de former les métropoles autour de convergences économiques et structurelles. En effet, l'approche démographique ou institutionnelle, privilégiée par la loi de 2010, ne doit pas écarter toute approche fonctionnelle et stratégique : une ville de 100 000 habitants dotés d'un bon projet stratégique doit avoir sa chance d'accéder au statut de métropole. De même, un réseau de villes peut avoir collectivement les caractéristiques d'une métropole, d'où la proposition n° 15.

Proposition n° 15. Réexaminer les critères de création des métropoles en fonction de l'objectif d'organiser le fait métropolitain autour de convergences économiques et structurelles et pas seulement démographiques.

Je vous propose d'aborder maintenant la démocratie locale et la transparence de la gestion locale, qui forment le cinquième chapitre de notre rapport.

Nous savons que la décentralisation, qui implique la gestion des affaires locales par des conseils élus, est intrinsèquement liée à l'idéal démocratique. Déconcentration et démocratie locale vont donc de pair, toutes deux appellent un effort de dépassement de l'acquis, une tension vers la transparence.

Dans son rapport « *Trente ans de décentralisation* » de juin 2011, Edmond Hervé relevait la nécessité de dynamiser les politiques d'information, de consultation, de participation et d'orientation pour redonner du dynamisme à la société civile. Pour autant, il estimait satisfaisants les textes en vigueur et concluait : « *il faut simplement les mettre en œuvre.* » Je ne saurais mieux dire. Gardons-le à présent l'esprit.

La démocratie locale, c'est aussi un statut de l' élu ouvrant à tous la possibilité d'accéder au mandat. Notre délégation s'est beaucoup intéressée à cette question. En témoignent notamment le rapport de Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet « *Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l' élu* », adopté en janvier 2012, ainsi que le rapport d'Antoine Lefèvre « *La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires* », d'octobre 2012. Une proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, que j'ai cosignée avec Jean-Pierre Sueur a, par ailleurs, été adoptée par le Sénat, à l'unanimité, le 29 janvier dernier. Je ne reviens pas sur ce dossier que nous connaissons tous. Je dirai simplement que son évolution témoigne de la capacité de notre délégation à travailler efficacement les dossiers importants. En l'occurrence, nous n'avons rien fait de révolutionnaire, nous avons cependant apporté une pierre à l'édifice du statut de l' élu

sans remettre en cause la tradition du bénévolat. J'ajoute que la question du statut de l'élu est indissociable de celle du cumul des mandats, qui va être discutée.

Un autre élément essentiel de la démocratie est la transparence de la gestion locale et la responsabilité des gestionnaires. Transparence et responsabilités sont les corollaires de la liberté d'administration. Notre délégation a consacré en janvier 2012 d'importants développements à ces questions en janvier 2012 dans le rapport de Jacques Mézard « *Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales* ».

Nous avons ainsi adopté un grand nombre de propositions que nous souhaitons résumer dans la proposition n° 16 de notre rapport, qui nous a semblé en traduire l'esprit.

Proposition n° 16. Faire évoluer les méthodes du contrôle de gestion exercé par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le sens d'un meilleur équilibre entre le contrôle de régularité pur et simple et la pédagogie de la bonne gestion.

Je cède la parole à Edmond Hervé pour présenter les deux derniers chapitres de notre rapport.

M. Edmond Hervé. – Faire vivre la liberté d'administration, cela suppose de conforter les ressources humaines dont disposent les collectivités territoriales ; cela suppose aussi de consolider leurs ressources financières.

En ce qui concerne les ressources humaines, j'ai eu l'occasion de relever dans mon rapport « Trente ans de décentralisation » la très grande qualité des fonctionnaires territoriaux. J'estime que nous devons continuer à faire monter cette fonction publique en qualité et en responsabilité. Il faut sensibiliser les jeunes diplômés au service des politiques territoriales, favoriser la préparation aux concours de la fonction publique territoriale, assurer un niveau de financement satisfaisant du CNFPT. Tout cela est essentiel mais guère législatif. Pour me limiter à cet aspect, je mentionnerai donc simplement les propositions que nous pourrions réitérer en vue de la discussion législative à venir. Il s'agit de faire progresser la fluidité entre les filières de la fonction publique territoriale ainsi qu'entre les trois fonctions publiques. Dans mon rapport de bilan, je proposais d'ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales et de leur donner des missions de conseil aux collectivités territoriales. Le second point est d'ores et déjà satisfait. Reste le premier, qui me semble poser de façon emblématique la question plus large de la mobilité entre les trois fonctions publiques et celle du décroisement. Je note que cet objectif a été évoqué au cours des états généraux de la démocratie territoriale d'octobre dernier. Certains participants ont même posé la question de la fusion des fonctions publiques. En tout état de cause, notre proposition n° 17 confirme l'objectif de fluidité.

Proposition n° 17. Favoriser la fluidité entre les filières de la fonction publique territoriale et entre les trois fonctions publiques. Ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales.

Dans le sillage des développements que nous avons consacrés à l'intercommunalité, nous avons aussi estimé important d'évoquer les problèmes statutaires résultant des transferts de compétences. Au cas où le projet de loi en cours d'élaboration opérerait de nouveaux transferts de compétences impliquant des transferts de personnels ou des mises à disposition de services et de personnels, il faudrait prévoir un encadrement législatif précis de la mise en œuvre. Tel est l'objet de la proposition n° 18, qui s'inscrit dans le droit fil des propositions du rapport d'Éric Doligé et de Claude Jeannerot de novembre 2010 « Transferts de personnel de l'État vers les collectivités territoriales ».

Proposition n° 18. Consolider les garanties accompagnant les transferts et mises à disposition d'agents de l'Etat résultant des transferts de compétences.

Il faut aussi mentionner la nécessité de la formation. Le rapport d'Antoine Lefèvre d'octobre 2012 sur « La formation des responsables locaux » a rappelé que la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale avait créé ou amélioré des dispositifs tels que le droit individuel à la formation, le droit à congé pour validation des acquis de l'expérience, le droit au congé pour bilan de compétences. Ce rapport estime que ces dispositifs sont encore trop méconnus, d'où notre proposition n° 19.

Proposition n° 19. Renforcer par l'information et la concertation le large accès des agents territoriaux aux dispositifs de formation permanente qui leur sont ouverts.

S'agissant maintenant des ressources financières, notre délégation ne s'est pas prononcée récemment sur l'ensemble des sujets. Mon rapport « Trente ans de décentralisation » avait proposé quelques orientations : affermir le principe de l'autonomie fiscale, réviser les valeurs cadastrales à un niveau géographique cohérent, doter la taxe d'habitation d'une assiette incluant les revenus, restituer une autonomie fiscale à la région et lui assurer une part du versement transport ainsi qu'une part de la TVA, faire relever de l'impôt national le financement des allocations de solidarité définie par la loi.

Tout en rappelant ces orientations, nous avons souhaité mettre l'accent sur l'amélioration des dispositifs de péréquation, qui a fait l'objet d'une réflexion poussée dans le cadre du rapport susmentionné de Jacques Mézard et Rémy Pointereau « *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche d'une solidarité territoriale* ». Sans reprendre le détail technique des propositions du rapport, nous avons souhaité en résumer l'intention dans notre proposition n° 20.

Proposition n° 20. Intensifier la portée des dispositifs de péréquation.

De façon générale, je crois important de rappeler que la question du niveau des ressources financières et fiscales des collectivités territoriales ne peut pas être traitée indépendamment du contexte général qui intéresse ensemble des finances de l'État, celle des collectivités et celle des institutions de la sécurité sociale. On ne peut penser la décentralisation, du point de vue financier comme en toutes autres matières, sans repenser la façon dont l'État fonctionne.

Je terminerai la présentation de notre rapport en évoquant la compétence développement économique.

Tout d'abord un constat. Comme la Cour des comptes le notait dans un rapport publié en 2007 sur les aides des collectivités territoriales au développement économique : de toutes les compétences dévolues aux collectivités, celle concernant l'aide au développement économique a été la seule à échapper à l'application du principe des blocs de compétences : c'est que, considérée comme une compétence inhérente à la légitimité de chaque collectivité de maîtriser le développement de son territoire, l'aide en faveur des entreprises a été dès l'origine conçue comme une compétence partagée entre l'État et chacune des autres collectivités territoriales. La force de cette exception a été telle qu'elle n'a jamais été remise en cause par la suite, conclut la Cour des comptes sur ce point.

Il existe cependant une certaine répartition des tâches : le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales notait que la pratique a permis de spécialiser les interventions : les régions prenant en charge les dépenses en faveur de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, les EPCI s'impliquant dans l'aménagement des zones d'activités et dans l'animation économique, les communes continuant à soutenir le commerce de proximité.

Un autre genre de spécialisation peut aussi être mentionné : d'une manière générale, les collectivités infrarégionales tendent à intervenir sur des services à faible valeur

ajoutée, nécessitant une proximité avec les entreprises, tandis que les régions se spécialisent sur les services à forte valeur ajoutée.

En tout état de cause, en matière de croissance économique, le succès repose sur les interactions entre acteurs et sur l'exploitation des synergies, comme l'affirmait un rapport publié par l'OCDE en 2009. Les politiques efficaces d'aménagement du territoire impliquent la mobilisation des ressources par des acteurs capables de s'accorder sur des projets stratégiques cohérents à l'échelle de ces territoires.

J'ajoute que la cohérence doit dépasser l'échelle territoriale. En effet, la concurrence éventuelle entre les collectivités pour attirer la « base résidentielle », qui capte à l'extérieur de la zone considérée, au bénéfice de l'économie locale, les retraites, les dépenses des touristes, les revenus des actifs habitant dans la zone mais travaillant et acquérant leurs revenus à l'extérieur, peut avoir des effets d'éviction sur la « base productive », qui capitalise les revenus de la vente à l'extérieur de la zone de biens et de services produits localement. Or la vitalité de la base productive est nécessaire à la création de richesse au plan national.

Ce premier constat illustre l'impératif, que nous avons déjà évoqué, de coordination et de contractualisation dans la mise en œuvre des politiques territoriales. Il illustre aussi l'idée il n'existe pas de problématique purement territoriale : le national doit être présent, l'État stratège doit jouer son rôle, c'est-à-dire participer à la coordination territoriale.

Le même constat met aussi en évidence le lien étroit existant entre la politique des aides, qui est au cœur des politiques territoriales de développement économique, et la politique d'aménagement du territoire, qui crée les conditions de la croissance. Ce lien a été fortement énoncé dans le récent rapport de Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars sur « Les collectivités territoriales et le développement économique ».

Ce rapport, dont nous ne pouvons que reprendre les orientations, propose de renforcer le positionnement des régions en matière de développement économique sans leur confier de compétence exclusive. À cette fin, il faudrait généraliser les schémas régionaux de développement économique. La proposition n° 21 reprend cette problématique.

Proposition n° 21. Confier aux régions la responsabilité de définir une stratégie de développement économique et de coordination des acteurs à l'échelle de leur territoire. À cette fin, généraliser les schémas régionaux de développement économique en les élargissant aux problématiques de l'innovation et en faisant d'eux, en association avec les autres collectivités ainsi que l'ensemble des acteurs économiques concernés, les outils d'une réflexion à moyen long terme. Rechercher une cohérence des schémas régionaux de développement économique avec les différents schémas régionaux ou départementaux.

Un rôle prépondérant devrait être reconnu aux régions dans le domaine des aides aux entreprises. C'est l'objet de la proposition n° 22.

Proposition n° 22. Réaffirmer le rôle de chef de file des régions en matière d'aides au développement économique. Permettre aux autres collectivités de compléter le financement des aides régionales sous réserve de la signature d'une convention avec le conseil régional.

Le cas des aides à l'immobilier d'entreprise est cependant spécifique, d'où la proposition n° 23.

Proposition n° 23. Réserver les aides à l'immobilier aux EPCI, qui en assument aujourd'hui la majeure partie.

Enfin, il est nécessaire de développer davantage la culture de l'évaluation en réponse aux doutes exprimés lors du vote de la loi sur la banque publique d'investissement sur l'efficacité de l'action des collectivités en matière de développement économique. C'est ce qu'indique la dernière proposition de ce rapport.

Proposition n° 24. Généraliser l'évaluation des politiques territoriales de développement économique.

M. Éric Doligé. – Le rapport très complet qui vient de nous être présenté par notre collègue Edmond Hervé montre que l'opposition entre régions et départements, redoutée par certains d'entre nous, a peu de consistance. En revanche, se dessine sinon une concurrence, du moins une recherche de complémentarité entre régions et intercommunalités. Ainsi, pour remédier à l'effacement croissant des services de l'État, les sociétés publiques locales devront, pour être efficaces, regrouper toutes les collectivités, c'est-à-dire les régions, les départements, les intercommunalités et les communes.

Le projet de loi portant acte III de la décentralisation fera certes de la région le chef de file en matière de développement économique mais cette action, pour être efficace, devra intégrer d'autres acteurs, notamment dans la recherche et l'accueil des entreprises, qui nécessitera le recours à des collectivités territoriales plus proches du terrain. La région sera bien placée, en revanche, pour élaborer une vision globale de ce développement.

Je relève qu'un niveau de collectivité, comme la région, peut disposer de vastes domaines d'exclusivité, tel l'entretien des lycées, sans que ceux-ci soient conçus comme une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre.

La proposition n° 8 prévoit la création d'une conférence départementale des exécutifs. Je souligne que, d'ores et déjà, l'intercommunalité permet de travailler avec toutes les communes qui y sont regroupées et tient ainsi lieu de conférence intercommunale. Ce qui me semble surtout faire défaut est un lieu de débat entre la région et les départements, particulièrement quand le territoire régional est très vaste.

M. Yannick Botrel. – Je tiens également à souligner la qualité de cette présentation, dont certaines des propositions seront intégrées dans le futur projet de loi sur la décentralisation, qui constitue une étape dans un processus qui, à mon sens, sera poursuivi ultérieurement. Ce texte permettra une importante clarification des compétences de nature à apaiser les craintes sur d'éventuelles rivalités entre les départements et les régions.

La Bretagne a été pionnière, avec la création précoce d'une conférence régionale, qui ne regroupe que 16 interlocuteurs, nombre restreint qui permet un débat constructif. Je constate néanmoins que les sollicitations d'un département envers la région pour obtenir son soutien pour tel ou tel projet, et réciproquement, suscitent parfois des négociations longues et compliquées et aboutissent, au total, à une perte de temps et d'énergie.

Il m'apparaît que le département est désormais en position fautive à certains égards. Ainsi, je constate que, dans les Côtes-d'Armor, le futur schéma de coopération intercommunale induit des fusions aboutissant à la création de puissantes entités. Par exemple, dans le domaine de l'ingénierie territoriale, les intercommunalités de Saint-Brieuc ou de Lannion disposent de moyens permettant de répondre aux demandes exprimées par les communes, ce qui rend l'action parallèle du département assez stérile.

J'en viens maintenant au transfert aux intercommunalités des plans locaux d'urbanisme, qui sont parfois d'une grande difficulté d'application. À cela s'ajoute l'existence de fortes disparités entre communes, car certaines d'entre elles ne disposent que d'un unique document d'urbanisme constitué par la carte communale, alors que d'autres communes ont déjà réalisé des documents plus élaborés. Ceci suscite des difficultés d'harmonisation.

Il me semble également que le domaine des transports devrait être géré au sein des intercommunalités, car la population est demandeuse de liaisons entre la ville-centre et les bourgs environnants. Cette concertation en matière de transport s'impose à un niveau plus vaste, puisque j'observe que les agglomérations de Nantes et de Rennes ne sont plus séparées

aujourd'hui que par une dizaine de kilomètres, ce qui devrait se traduire par une coopération en matière de transport.

Le transfert des aides à l'immobilier au profit des intercommunalités et des métropoles fragilise aussi le département, qui peine à trouver sa place dans ce domaine également.

Je m'interroge enfin sur la portée réelle de la clause de compétence générale, dans la mesure où, à mon sens, les communes n'en disposent plus que pour les secteurs qui n'ont pas été transférés aux intercommunalités.

M. Pierre Jarlier. – Je trouve particulièrement intéressant que nous puissions avoir une feuille de route dans le cadre des débats qui vont s'ouvrir, et je salue l'initiative de notre délégation de synthétiser les différentes contributions de nos rapporteurs présentées à l'occasion de leurs rapports respectifs. Cette démarche va dans le bon sens, dans la mesure où elle participe de la production de consensus au Sénat.

Je trouve tout d'abord qu'il est particulièrement positif d'évoquer la clarification des compétences par la contractualisation car c'est une logique qui fonctionne, comme nous avons pu le constater à l'occasion de la mise en place des conseils communautaires. Cette démarche de contractualisation permet d'aller vers une responsabilisation des territoires, mais également vers une harmonisation de la gouvernance, tout en s'adaptant à la diversité de ceux-ci. Je trouve la proposition numéro 9 très intéressante et, à mon avis, indissociable d'une véritable décentralisation car il est évident que l'on ne peut raisonner de la même manière suivant que l'on soit dans un État centralisé ou décentralisé, et l'adaptation des dispositions nationales à la diversité des territoires paraît dans certains cas nécessaire, même si, bien sûr, cela n'est pas facile à mettre en œuvre, de nombreuses expérimentations ayant été conduites dans ce domaine.

En matière d'ingénierie, l'intercommunalité me paraît effectivement être la bonne échelle, voire, dans certains cas, l'inter-intercommunalité, comme par exemple en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT). Il nous faut donc cheminer vers des solutions opérationnelles. Grâce aux textes qui existent déjà, et dès lors que le territoire de l'intercommunalité sera plus cohérent, il sera possible de mettre en œuvre une ingénierie à l'échelle la plus efficace. J'avais pris le risque d'affirmer dans un rapport qu'il fallait encourager la planification intercommunale mais je reste persuadé que l'obliger n'est pas une bonne solution, dans la mesure où le PLU intercommunal est le fruit d'un projet collectif qui nécessite un consensus être viable. Comme cela a été rappelé, l'obligation est inscrite dans l'avant-projet de loi et je pense que nous pourrions trouver au Sénat les voies et moyens pour au moins susciter un certain consensus avant de l'appliquer.

S'agissant des mesures financières, il me paraît important, en matière de péréquation, qui sera de plus en plus nécessaire compte tenu de la baisse prévisible des dotations, que les bases de cette péréquation soient justes. La question qui se pose aujourd'hui est celle des critères dont nous disposons pour comparer la richesse des différentes collectivités. Il me semble très important que l'on puisse travailler sur un certain nombre de critères qui pourraient faire consensus en alliant à la fois la richesse de la collectivité et la richesse du territoire, parce que les deux sont indissociables. On commence d'ailleurs à parler aujourd'hui de revenu par habitant, ce qui est effectivement une des réponses possibles. Car nous savons tous qu'il y a des collectivités riches dans des territoires pauvres et, inversement, des collectivités pauvres dans des territoires relativement riches. Dès lors, si nous souhaitons à l'avenir mettre en place une juste péréquation et répartir des dotations qui seront plus rares, il faudra faire à la fois de la péréquation horizontale et verticale. Malheureusement, si l'on raisonne aujourd'hui à échelle constante, voire au vu d'une baisse des dotations, on s'aperçoit qu'il n'y a plus que de la péréquation horizontale, qui consiste à prélever sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des uns pour assurer le financement de la dotation de

solidarité rurale (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU) que l'on reverse aux autres. C'est donc un chantier très important et nous devons travailler sur ces critères si l'on souhaite trouver un consensus pour aller chercher la richesse là où elle se trouve et éviter ainsi des erreurs lourdes de conséquences pour certaines collectivités qui pourraient être fragilisées. Voilà les propositions que je souhaitais formuler, elles pourraient faire l'objet, si la délégation le souhaite, d'un rapport sur lequel je pourrais travailler.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – C'est une excellente initiative et je ne doute pas que d'autres spécialistes des finances locales souhaiteront se joindre à vous sur ces sujets.

M. Jean-Luc Fichet. – Il s'agit d'un excellent rapport et les propositions, telles qu'elles sont formulées sont très claires. J'ai toutefois une interrogation s'agissant du transfert de la compétence d'élaboration du PLU à l'intercommunalité. Certes, en soi cela n'est pas forcément une mauvaise idée, à partir du moment où l'on procède par étapes. Mais le PLU est quand même un bel outil dont disposent encore les communes. Or, son transfert à l'intercommunalité, avec le transfert du personnel qualifié qui va avec, posera une fois de plus la question des compétences qui restent aux communes. En effet, il faut garder à l'esprit et bien mesurer l'énergie déployée par certains maires pour garder aujourd'hui dans leurs communes un certain nombre de services publics et de commerces tendant à disparaître et qui, malheureusement, n'y parviennent pas. Nous devons donc avoir un vrai débat sur l'avenir même de la commune et échanger avec les maires sur son futur positionnement dans l'intercommunalité.

Ensuite, sur la question des bassins d'emploi, qui a été abordée dans le cadre de la problématique de l'intercommunalité, il me semble que cela s'inscrit davantage au niveau des pays. Même si la notion de pays n'est plus évoquée, les pays subsistent dans nos territoires et continuent à vivre. Selon mon expérience personnelle, le pays reste un espace de parole très intéressant entre trois communautés de communes et une communauté d'agglomération. Dans la région Bretagne, par exemple, c'est au niveau du pays qu'ont lieu les débats au sujet du développement du très haut débit. Les propositions qui sont formulées ici en matière de contractualisation mériteraient peut-être de ne pas laisser de côté les pays, lieux privilégiés où les élus peuvent échanger sur les problématiques – tourisme, développement économique – liées au bassin d'emploi.

S'agissant de l'autonomie de la région et du département grâce à de nouvelles fiscalités, la piste du très haut débit mérite effectivement d'être explorée, tout en sachant que nous ne pourrons pas créer de nouveaux impôts car nous sommes arrivés à saturation et nous devons, comme cela a été dit, réconcilier nos concitoyens avec leurs impôts en faisant en sorte que ceux-ci soient justes et adaptés aux besoins.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Le pays est effectivement une notion importante, qui avait notamment été abordée dans le cadre du rapport de notre collègue Claude Belot. Je sais d'ailleurs que les Bretons sont particulièrement attachés à cette notion, ce qui montre, là aussi, la diversité des territoires puisque vous avez réussi en Bretagne à en faire un lieu important de concertation. La vision que j'ai du pays est un peu différente puisque, dans ma région, il s'agit davantage d'un lieu par l'entremise duquel les fonds régionaux sont distribués dans le cadre d'une contractualisation avec la région. Or, ce qui était logique à une époque où l'intercommunalité n'existait pas, paraît aujourd'hui moins justifié. Il nous faut donc garder à l'esprit ces diversités régionales et ce n'est pas un hasard si les pratiques institutionnelles sont différentes en Bretagne ou en Alsace par exemple, car elles dépendent aussi de traditions culturelles.

Merci, chers collègues, j'espère que ce rapport constituera un outil utile dans les débats que nous allons avoir prochainement au Sénat.

ANNEXE 3 :
« RÉUSSIR UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION »,
PAR EDMOND HERVÉ

La démocratie exige de débattre dans la clarté : quelques idées nous paraissent essentielles. Gardons-nous toutefois d'oublier le contexte dans lequel nous nous trouvons.

Le principe de décentralisation – tout spécialement depuis 1981 – inspire de nombreuses et importantes lois. Il alimente le débat politique, nourrit l'action de nos collectivités territoriales.

L'idée, tout comme le processus, ne sont pas nouveaux :

Le cours de la décentralisation s'avère long, lent et toujours inachevé. Des temps forts le marquent : à titre d'exemple citons la loi du 5 avril 1884, véritable « Charte communale » à la rédaction exemplaire.

Aujourd'hui, ce thème, sans être prioritaire dans l'opinion publique, n'engendre plus les mêmes crispations qu'hier : l'expérience prouve que les nouveaux pouvoirs et compétences des collectivités territoriales ne portent pas atteinte à l'unité, à l'indivisibilité, à la légalité républicaine. Bien au contraire et il n'est pas besoin d'une longue démonstration, pour citer les bienfaits d'un mouvement – à parfaire – déclenché par les lois Mauroy-Defferre de 1982-1983.

Un consensus existe mais les approches peuvent différer.

DES APPROCHES DIFFÉRENTES

La tradition libérale, chère à Alexis de Tocqueville et à Benjamin Constant, continue d'avoir ses disciples. Selon eux, ce mode d'organisation de nos institutions doit servir à limiter le pouvoir central, au nom de la liberté individuelle, du libre choix, du libre arbitre.

Alexis de Tocqueville ne concevait pas d'intervention de l'Etat en dehors de son champ régalien. L'appel à la diminution de la dépense publique constitue la version moderne de cette conception.

Les tenants d'une rationalisation assignent à la décentralisation une fonction de modernisation de l'Etat. Elle doit servir à mieux répartir les compétences entre celui-ci et les autres niveaux territoriaux de notre Administration.

L'Etat recentré sur ses fonctions principales, conjuguant déconcentration et décentralisation, doit gagner en efficacité.

Troisième plaidoyer pour la décentralisation : elle doit permettre un enrichissement de la démocratie. Conférant de nouveaux pouvoirs aux élus locaux, elle ajoute au pouvoir des citoyens et – observation peu souvent formulée – elle doit favoriser la démocratisation de la sphère des décideurs.

Elle rapproche donc le pouvoir des citoyens, sert le bon sens, le pragmatisme, bat en brèche le pouvoir anonyme, lointain et technocratique : elle installe « *la République des proximités*¹ ».

Certains des arguments qui précèdent se retrouvent dans une approche ambitieuse de la décentralisation qui en fait un levier de mobilisation de ressources, des intelligences, pour participer, créer, innover, produire, croître et développer.

François Hollande, lors des Etats Généraux de la démocratie territoriale est resté dans les pas de sa famille politique d'origine :

« La décentralisation doit être un moyen de faire vivre nos territoires sur les plans économique, social, culturel, écologique, mais aussi un moyen de renforcer le lien civique, comme on en mesure la nécessité à l'occasion d'un certain nombre d'évènements terribles... La décentralisation est une chance et non une position de principe car elle permet à l'Etat de se réformer, aux territoires de se mobiliser et aux citoyens de s'impliquer »².

Le franchissement d'une nouvelle étape de la décentralisation suppose un minimum de références communes : les rappels qui précèdent doivent y aider. Il nous faut aussi de l'objectivité : la confiance ne peut qu'y gagner.

UN BESOIN D'OBJECTIVITÉ

Un dialogue constructif doit reposer sur des considérations objectives. Au cours des années passées cette objectivité n'a pas toujours été partagée³.

À titre d'exemple, un premier grief a été fait aux **collectivités d'avoir recruté des agents en trop grand nombre.**

¹ Tocqueville se fit le chantre de la proximité : « On tire difficilement un homme de lui-même pour l'intéresser à la destinée de tout l'Etat, parce qu'il comprend mal l'influence que la destinée de l'Etat peut exercer sur son sort. Mais faut-il faire passer un chemin au bout de son domaine, il verra d'un premier coup d'œil qu'il se rencontre un rapport entre cette petite affaire publique et ses plus grandes affaires privées et il découvrira, sans qu'on les lui montre, le lien étroit qui unit l'intérêt particulier à l'intérêt général ». Cf. « *De la démocratie en Amérique* ».

² Cf. Compte rendu du Sénat, le 5 octobre 2012.

³ Cf. « Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan », rapport 679. Edmond Hervé, *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat 2010-2011, pp 107 et suivantes.*

Nous pensons utile de nous référer au dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique¹.

Depuis 2006, les effectifs de la fonction publique d'Etat ont baissé mais si les ministères ont perdu 103 000 agents, les établissements publics à caractère administratif ont augmenté leur personnel de 79 000.

De 2000 à 2010, la fonction publique territoriale a créé 482 400 emplois suivant des rythmes variables : + 5,7% en 2007 ; + 3,9% en 2008 ; + 2,1% en 2009 ; + 0,2% en 2010.

Voici un extrait intéressant du rapport précité :

« La deuxième vague de décentralisation est un des phénomènes qui explique la hausse des effectifs dans la FPT. Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), environ 135 000 personnes physiques ont été transférées entre 2006 et 2010 de l'État (ministère de l'Éducation nationale et ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer) vers la fonction publique territoriale. Les transferts d'agents TOS du ministère de l'Éducation nationale et d'agents techniques du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, amorcés en 2006, s'étaient amplifiés en 2007, 2008 et ralentissent depuis 2009. Dans le même temps, le nombre d'adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement et celui d'adjoints techniques territoriaux avaient nettement progressé dans la FPT. Enfin, quelques transferts de la FPE vers la FPT (600 ETPT selon la LFI 2011) sont encore à prévoir en 2011. »²

Sur la période 2000-2010, les effectifs des personnels des collectivités territoriales augmentant de 2,5% en moyenne annuelle.

Il convient d'analyser les raisons de cette augmentation. Il y a les transferts, encore convient-il de distinguer les postes pourvus, non pourvus ainsi que la suffisance ou l'insuffisance de ces postes par rapport à la réalité des besoins. Il nous faut également tenir compte de l'évolution des services déconcentrés de l'Etat dont les fonctions doivent être assurées finalement par les collectivités territoriales.

¹ « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - édition 2012 », ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, Documentation française. Ce rapport est indispensable pour connaître la réalité chiffrée des évolutions de personnel et des conséquences de la RGPP. La suppression des postes n'entraîne pas nécessairement une diminution des dépenses de personnel. En 2011, malgré une suppression de 31 278 équivalents temps plein, les dépenses de personnel de l'Etat ont augmenté de 562,2 millions d'€ (hors pensions dont l'augmentation a été en 2011 de 4,7%).

² Rapport. Op. cité page 99. De 2000 à 2010 la part de personnel des communes passe de 67,6% à 55,6% ; celle des départements de 12,6% à 16 % ; celle des régions de 0,8% à 4,4% ; celles des établissements publics administratifs de 19 à 24%. À l'intérieur de ceux-ci, les effectifs des établissements publics intercommunaux de coopération évoluent de 7,5% à 12,9%, soit une évolution annuelle de 1,2% pour les communes et intercommunalités, de 5,7% pour les départements et 244% pour les régions.

Enfin – et c’est là le principal –, ces dernières, pour assurer leurs compétences, ont dû développer entre autres des services d’accompagnement social, d’insertion, de sécurité, d’accueil, d’information, de proximité demandeurs de personnel. L’exercice de la maîtrise d’ouvrage a ses exigences.

La mutualisation, les regroupements s’imposent mais bien souvent - tout spécialement lorsqu’il s’agit de l’intercommunalité – il n’est pas possible d’échapper à des extensions. Autant de données, d’observations qui doivent faciliter une meilleure compréhension et éviter la polémique¹.

Autre critique bien connue : **le trop grand nombre de niveaux territoriaux français**. La démocratie réclame clarté, simplicité mais notre monde moderne ne peut échapper à la complexité.

Tout n’est pas réductible à une extrême simplicité.

Voici le constat des professeurs Yves Meny et Yves Surel :

« Contrairement à une idée répandue selon laquelle la France, avec ses quatre niveaux territoriaux (Etat, région, département, commune), constituerait l’exemple aberrant et dispendieux de la sur-administration et de la complexité, la division du pouvoir en quatre échelons est la norme en Italie (Stato, Regione, Provincia, Comune), en Allemagne (Bund, Land, Kreis, Gemeinde) et aux États-Unis (Federation, State, County, Local Authority). Et à cette liste on pourrait ajouter la Belgique, l’Espagne, le Portugal, etc. La véritable exception est constituée par la Grande-Bretagne, dont l’organisation locale ne comporte que deux niveaux (County et District), même si la politique de dévolution récemment adoptée a quelque peu changé la donne.² »

Pierre Mauroy, dans son rapport « *Refonder l’action publique locale* » (octobre 2000), n’écrivait pas autre chose. Ce qui diffère entre nos pays c’est l’importance de ces différents niveaux, leur type de relation, leur composition.

Nous connaissons nos spécificités : grand nombre de communes, densités variables du territoire, relativité du phénomène métropolitain...

S’il fallait parler de complexité, il serait préférable de citer notre système financier et fiscal « enrichi » depuis le traité de Maastricht (1992) par des obligations européennes.

Autre thème pour illustrer ce besoin d’objectivité – ou de modestie – **l’autonomie fiscale**.

En 2000, le Président du Sénat, Christian Poncelet, dans une posture très critique, dénonce « *le démantèlement de la fiscalité locale* », « *une*

¹ Ed. Hervé, *op. cité*.

² Yves Meny, Yves Surel « Politique comparée », *Montchrestien*, 2001. Dans un éditorial du journal *Ouest-France* daté du 2 avril 2013, « Faut-il tuer le département ? », Yves Meny estime que le département est une référence en zone rurale mais qu’il n’a plus aucun sens en zone urbaine.

décentralisation assistée et dépendante ». Jean-Pierre Raffarin lui fait écho, preuve à l'appui : l'autonomie fiscale de la région Poitou-Charentes qu'il préside passe de 60 à 40%.

Michel Mercier rédige un rapport pour le compte de la mission sénatoriale d'information « *chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*¹ ». Il plaide « *l'autonomie financière et fiscale* » indissociable de la libre administration.

Ces sénateurs appartiennent à des majorités qui vont voter différentes lois : loi constitutionnelle du 28 mars 2003, loi organique du 29 juillet 2004, loi du 16 décembre 2010, loi de finances de 2010 réformant la taxe professionnelle.

Tous ces débats et textes n'ont pas fait avancer l'autonomie fiscale : en 2010 celle des départements a baissé de 35% à 16%, celle des régions de 42% au milieu des années 90 est pratiquement réduite à 0%. Elles ne peuvent moduler qu'une part de TICPE (ex TIPP) et le tarif des cartes grises.

Au cours des années passées, avec la complicité du Parlement, le contribuable national s'est substitué au contribuable local. Exonérations, dégrèvements n'ont pas manqué.

Il est heureux qu'il n'existe pas de définition constitutionnelle de l'autonomie fiscale. Le Conseil constitutionnel en récuse le principe (décision n°2009-599 DC du 29.12.2009). Seule est citée l'autonomie financière (article 72-2).

Le contexte international et européen qui est aujourd'hui le nôtre, l'état de nos finances publiques nous obligent à des approches différentes d'hier (mais autonomie et décentralisation restent liées). Tout comme il faut que nous apprenions à voir la réalité territoriale, plus exactement notre différence territoriale.

LA DIFFÉRENCE TERRITORIALE

Il appartient à l'Etat de veiller au respect des principes de liberté, d'égalité, de cohésion, de cohérence, de favoriser la croissance et le développement. Autant de garants de notre unité. Il lui appartient de mettre en œuvre des politiques publiques pour y parvenir, mais aujourd'hui, indépendamment de celles-ci, il reste toujours une place pour les « politiques locales » résultant du choix des autorités locales.

Nous avons une solide tradition de loi générale, de statut unique, de norme, et pour tout dire de centralisation. Nous ne pouvons en rester à une approche strictement juridique et institutionnelle de nos collectivités. D'autres

¹ Rapport publié le 28 juin 2000.

éléments interviennent : la géographie, l'économie, la finance, la culture, l'organisation, la démographie...

La « différence territoriale » c'est aussi « l'inégalité territoriale » qui est en premier lieu l'inégalité sociale découlant du revenu, de la santé, de la connaissance des personnes. La situation par rapport à l'emploi, aux services publics comptent pour beaucoup. Cette inégalité territoriale dépasse l'urbain, le périurbain, le rural. De la géographie nous passons au politique, aux politiques publiques dès lors que nous visons l'égalité des territoires.

Il faut alors se demander quelle est la place de l'Etat, des acteurs décentralisés. Nos collectivités n'ont pas toutes le même sentiment d'appartenance. Les populations, leurs représentants n'ont pas le même rapport à l'Etat, à l'Autre, au futur : qu'est un projet non assuré démocratiquement, techniquement, financièrement ?

Yves Meny observe ainsi avec justesse :

« Certaines collectivités laissent leur patrimoine en jachère, c'est-à-dire n'utilisent pas leurs compétences, d'autres se comportent en bons pères de famille et font une application stricte et prudente de leurs pouvoirs ; d'autres encore adaptent une stratégie d'entrepreneur et utilisent au maximum les atouts juridiques, techniques, financiers dont elles disposent, certaines enfin mènent des politiques aventureuses à la limite de la légalité¹ »

L'Etat ne peut être un alibi et François Hollande a eu raison de dire que nous avons besoin de tenir compte de la diversité de nos territoires, qu'elle n'était pas une charge mais un « *atout pour réussir le redressement* », « *la République est une mais elle n'est pas uniforme²* ». Le droit à l'égalité n'est pas antimonique avec le droit à l'adaptation³.

Retrouvons le 54^{ème} engagement du candidat à la Présidence de la République.

LE 54^{ÈME} ENGAGEMENT DE FRANÇOIS HOLLANDE

Lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, François Hollande a sollicité les suffrages de ses compatriotes en présentant « 60 engagements pour la France ». Le 54^{ème} porte sur « *un pacte de confiance et de solidarité* » entre l'Etat et les collectivités locales.

Élu Président de la République, il en a développé sa conception lors des Etats Généraux de la Démocratie Territoriale : « *j'appelle à la conclusion pour les cinq prochaines années d'un pacte de confiance et de responsabilités*

¹ Yves Meny « Le système politique français » *Montchrestien*, 2006, page 120.

² François Hollande, lors des Etats Généraux de la Démocratie Territoriale (5 octobre 2012).

³ Voir infra « La répartition des compétences ».

entre l'Etat et les collectivités territoriales », pacte également de solidarité dans la clarté, la cohérence et la démocratie.

Le Président de la République assigne à ce pacte deux objectifs :

➤ *Le redressement économique*

Il exprime très clairement et sans surprise une conception qui nous est chère : les collectivités sont « *un atout pour réussir le redressement* », pour participer à la mobilisation de toutes les forces, de toutes les ressources, de tous nos moyens pour être plus fort dans la compétition, plus juste dans la répartition, plus efficace dans l'action. Il leur attribue un rôle dans la modernisation de l'Etat. Si la démocratie locale constitue une exigence de citoyenneté, c'est aussi « *un levier de croissance* » : la compétitivité de nos territoires et de notre pays implique nos collectivités.

Le Président de la République a bien compris leur part grandissante dans notre produit intérieur brut, dans l'investissement public civil et plus spécialement dans les politiques de logement, de transport, d'environnement, de maîtrise de l'énergie, de transition écologique, d'aménagement, d'assainissement, d'accessibilité, d'équipement, de réseaux... Par leurs commandes, ces collectivités participent aux politiques de l'emploi, de solidarité.

Relevons ce passage particulier : « *Sans les collectivités locales, pas de solidarité, pas d'action économique ! Voilà pourquoi nous avons besoin d'une relation forte entre l'Etat et les territoires.* »

➤ *Le redressement des comptes publics*

Là encore, le Président de la République s'exprime directement, de manière responsable : le redressement des comptes publics est la priorité du gouvernement « *non pas simplement pour satisfaire à une obligation européenne ni pour respecter des engagements qui auraient été pris avant nous mais parce que c'est le passage nécessaire, si nous voulons désendetter notre pays, préserver notre souveraineté des marchés financiers et retrouver des marges de manœuvre.* »

Redressement des comptes publics et redressement productif vont de pair : ils demandent des efforts à tous « *y compris aux collectivités locales... La restauration de nos équilibres financiers appelle donc une contribution de tous les acteurs publics ; cela vaut pour l'Etat, bien sûr mais aussi pour les collectivités* ».

Ces Etats Généraux ne sont pas un exercice parallèle à une politique de croissance et de dynamique économique menée par l'Etat : « *vous êtes au cœur du sujet* ».

D'où l'annonce d'une « *discussion ouverte, sereine et respectueuse sur les concours financiers de l'Etat, sur la maîtrise des dépenses publiques, mais aussi sur le chantier de la réforme fiscale locale, c'est-à-dire sur l'adaptation de la fiscalité locale aux réalités des collectivités* ».

En toile de fond de ce projet de pacte s'impose une évidence : celle de la solidarité.

UNE ÉVIDENCE : LA SOLIDARITÉ

La solidarité entre l'Etat et les collectivités territoriales s'impose : c'est l'un des ciments de notre unité.

Tout en rappelant la prépondérance nécessaire, légitime de l'Etat, que celui-ci est unitaire, détenteur de « la compétence de la compétence », nos politiques publiques sont pluridisciplinaires, transversales et partagées¹. La cohérence de l'action publique appelle coordination, coopération. Hier l'Etat en avait le monopole, tout comme il avait le monopole de l'intérêt général. Aujourd'hui ces monopoles n'existent plus. Nos collectivités territoriales prennent toute leur part dans ces processus de régulation : la libre administration n'a de sens que dans la coopération.

Hier, chaque composante – Etat, collectivités, organismes sociaux – avait sa propre autonomie. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. De plus, nous sommes soumis à la discipline européenne voulue par le Traité de Maastricht, le Pacte de stabilité et de croissance (Dublin 1996), le Traité d'Amsterdam (1997), le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TCSG, le 2 mars 2012). Nos financements croisés existent depuis longtemps mais la nouveauté se situe dans leur ampleur :

- l'Etat est le premier financeur des collectivités territoriales (60 MD€ pour 2013). Ceci ne s'est pas fait subrepticement ;
- la participation de nos collectivités aux financements des politiques d'Etat y compris les plus régaliennes a pris de l'importance ;
- 30% des ressources de la sécurité sociale proviennent de l'impôt.

Ce « grand désordre » financier et fiscal atteste à lui seul de l'étroitesse d'une relation qu'il ne faut pas ignorer, qui n'est pas un accident mais une nouvelle donnée irréversible.

Nous sommes au temps de l'intégration.

LE CONTENU D'UNE NOUVELLE RELATION

Lors des Etats Généraux précités, François Hollande a donné un aperçu de ce contenu : les concours financiers de l'Etat, la maîtrise des dépenses publiques, la réforme de la fiscalité locale, la compatibilité des compétences et des ressources, l'autonomie fiscale, la définition d'un paquet

¹ L'Etat dispose de « la compétence de la compétence » : nous ne sommes pas un Etat fédéral aux compétences plurielles limitativement énumérées par notre Constitution.

financier départemental pour 2013, l'accès au crédit pour les collectivités locales, la création d'un nouvel outil financier, l'aide aux collectivités victimes d'emprunts toxiques, les péréquations financières...

Le retour d'une confiance nécessaire passe par un accord sur la décentralisation : elle ne peut être conçue comme un transfert de charges mais comme un projet politique. D'autant plus que les collectivités territoriales sont déjà parties prenantes à l'effort de solidarité, un effort qu'il faudra poursuivre dans le dialogue.

Les dotations destinées à compenser les transferts de compétence ont été gelées en valeur depuis 2005 (pour la TICPE ex. TIPP), 2009 (dotation générale de décentralisation), 2011 (DGF). Le principe d'équivalence a été sérieusement malmené. 50% des produits de fonctionnement des régions sont aujourd'hui gelés en valeur.

Il doit y avoir également place pour un travail de recomposition fiscale¹. Autant de thèmes qui dépassent le cadre d'un budget annuel et qui intéressent le temps d'un mandat.

Nous voici au cœur d'un véritable contrat de mandature.

Une proposition de loi sénatoriale du 19 mai 2011 destinée à l'instauration d'un « nouveau pacte territorial » pourrait utilement servir de fil conducteur pour asseoir concrètement ce nouveau rapport².

Il faut saluer la célérité du Premier ministre Jean-Marc Ayrault qui, sans attendre un vote législatif, a mis en place le 12 mars dernier une préfiguration du Haut Conseil des Territoires afin d'élaborer le pacte promis.

Six chantiers ont été identifiés : évolution des dotations et répartition des efforts d'économies, analyse des dépenses contraintes (retraite, normes), évolution des ressources des collectivités, péréquation, accès au crédit, avenir de la contractualisation Etat-Région.

Par-delà cette construction d'une nouvelle relation, une hypothèse s'impose : celle d'une intégration globale budgétaire et financière.

D'autre part, si le législateur veut doter la France d'un cadre durable pour assurer des avancées en matière de décentralisation, il lui faudra s'en tenir à des choix institutionnels essentiels.

¹ À titre d'exemple, la TICPP doit-elle rester à la région ?

² Proposition de loi « Instaurer un nouveau pacte territorial » 19 mai 2011, n° 541 déposée par Jean-Jacques Lozach et les sénateurs du groupe socialiste et apparentés. Sont cités dans cette proposition, la mise en place d'institutions nationale et régionale de coordination, la coordination des politiques sectorielles, l'établissement de contrat Etat-Région, de cohésion rurale, des schémas d'organisation des services publics, de schémas régionaux de soin, d'un pacte éducatif Etat-collectivités territoriales, de contrats locaux de sécurité, de plan national de financement des infrastructures, de couverture numérique...

UNE NOUVELLE DONNE : L'INTÉGRATION FINANCIÈRE

Le Professeur Michel Bouvier a excellemment justifié et développé ce principe¹.

La justification : elle se trouve dans l'article 3-1 a du TSCG qui oblige les états à voter des budgets en équilibre (ou en excédent). Dans le cas contraire la Cour de Justice peut intervenir et décider des sanctions.

Une autre justification – politique – doit être avancée : un équilibre durable relève du bon sens et d'une volonté d'indépendance.

Cet équilibre doit s'appliquer à l'ensemble de notre système financier public :

« La règle d'or s'applique donc à l'ensemble du système financier public. Par suite, le solde ne peut donc s'apprécier que sur la base d'une consolidation de l'ensemble des comptes des différents sous-secteurs du système. Toutefois, la difficulté n'est pas mince. Chacun d'entre eux est entouré d'une nébuleuse d'organismes, publics ou privés, qui, tout en étant extérieurs aux administrations publiques, en constituent une sorte de prolongement. Gravitent, par exemple, autour de l'Etat, près de 600 opérateurs qui tout en participant à ses missions et ses programmes d'action détiennent une plus ou moins grande autonomie de gestion (universités, Météo France, Institut Français du Pétrole...). Il en est de même pour les collectivités territoriales, auxquelles sont souvent rattachés de nombreux satellites (groupements de communes, établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte, associations ou autres). Ainsi que pour les organismes de sécurité sociale également très divers. Une voie s'impose : la consolidation et l'intégration. Les acteurs et structures qui composent le système financier public ne peuvent plus être considérés comme des « éléments » indépendants les uns des autres, voire antagonistes. »

Cette évolution ne saurait déboucher sur une nouvelle centralisation : il nous faut inventer une gouvernance qui privilégie le dialogue, le partenariat, le contrat, l'autonomie. Le Haut Conseil des Territoires est un premier jalon. Aux associations de collectivités de bâtir des convergences. Au Parlement d'assumer pleinement ses compétences et de trouver sa place dans ce nouveau processus.

Utopie ? Non. Nous pouvons très bien imaginer un débat sur le montant des prélèvements obligatoires, la répartition de ceux-ci entre l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale.

¹ Michel Bouvier « La règle d'or : d'un imaginaire financier à une mutation du pouvoir politique » in *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, n° 95, décembre 2012. Voir également : Michel Bouvier « L'intégration financière des collectivités locales versus recentralisation » *RFFP*, n°121, février 2013. Dans cet article, Michel Bouvier analyse avec pertinence et objectivité l'évolution de la décentralisation française depuis les années 70.

Dans un tel schéma, les collectivités territoriales seraient parfaitement légitimes à réclamer une modernisation de leur fiscalité. Est-ce indécent de rappeler que les valeurs locatives cadastrales du « foncier bâti » et « non bâti » n'ont pas été révisées depuis – respectivement – 1970 et 1961.

Est-ce indécent de rappeler au législateur et au gouvernement qu'ils se sont engagés : les nouvelles valeurs locatives des locaux professionnels devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ; pour les locaux d'habitation, la loi de finances rectificative pour 2012 prévoit que la révision des valeurs locatives soit conduite à partir de 2016. Elle sera prise en compte pour les impôts de l'année 2018.

Quant à la région, on peut parfaitement imaginer, en relation avec ses compétences, qu'elle puisse recevoir une part de fiscalité écologique, numérique ou liée aux communications (transport et haut débit).

C'est aussi dans le cadre de cette intégration, de cette avancée de la justice fiscale, que je crois absolument nécessaire le respect d'un engagement (n°14) du candidat François Hollande : celui de rapprocher l'impôt sur le revenu et la CSG.

La recherche d'un équilibre général, l'équilibre des comptes sociaux, le financement des dépenses sociales de nos conseils départementaux, une assiette juste de la taxe d'habitation – le commandent dans le contexte actuel.

Nous connaissons la difficulté de toute réforme fiscale d'ampleur mais il y a des étapes à franchir, comme ceci fut fait lors de la création de l'impôt sur le revenu puis, plus tard, de la CSG. Deux réformes qui n'ont jamais été abrogées.

Au Parlement d'assumer pleinement ses compétences et de savoir utiliser intelligemment, sans les subir, les travaux des divers hauts conseils mis en place.

Tout ceci mérite une réflexion sur l'organisation du travail de nos Commissions des Finances¹.

DES CHOIX INSTITUTIONNELS

En conclusion de notre rapport consacré à un bilan de la décentralisation, nous avons présenté 21 propositions que nous avons voulues volontairement consensuelles².

¹ *Les travaux qui ont précédé la tenue des Etats Généraux de la Démocratie Territoriale participent au dialogue, tout comme les contributions particulières officielles émanant des collectivités. À titre d'exemple, citons « La contribution au débat national sur la décentralisation » du Conseil Régional de Bretagne de mars 2013, qui a fait l'objet de débats au sein des deux assemblées régionales, bénéficié de l'apport du Conseil Culturel, de la Conférence des Villes de Bretagne et de la Conférence régionale des exécutifs.*

² *Ed. Hervé. Op. cité, pages 235 et suivantes.*

Toutes demeurent d'actualité, même si la 5^{ème} concernant la modernisation du département ne semble pas être entendue.

L'approfondissement de la coopération (pas uniquement intercommunale), le primat du contractuel, la promotion de la citoyenneté, la reconnaissance du fait urbain, le rôle stratégique des régions, les compétences sociales du département...suscitent des accords de principe.

Un sujet particulier me semble devoir être discuté : il s'agit de la répartition des compétences entre les collectivités.

L'unanimité existe pour rappeler l'impératif de clarté, d'efficacité, de cohérence, de simplification, de responsabilité et de démocratie.

Reste à lever une contradiction qui existe chez certains élus qui continuent de plaider le respect de la clause générale de compétence tout en se faisant les tenants des fameux blocs de compétences.

Quelques observations s'imposent :

- lors des débats précédant le vote de la loi du 7 janvier 1983, Gaston Defferre avait une conception très relative de ces « blocs de compétences ». Il récusait les spécialisations exclusives. Jean-Pierre Worms, Rapporteur du projet devant l'Assemblée Nationale partageait ce point de vue. À l'époque, les représentants d'associations de collectivités – Marc Censi, Jean Puech, Jean Auroux, Martine Buron – récusent au nom du réalisme, cette idée de « blocs » ;

- les juristes – Jean-Bernard Auby, Jean-Marie Pontier, Bertrand Faure, Michel Verpeaux – prennent acte de l'échec d'un mythe... qui a la vie dure ;

- pour ne prendre qu'un exemple, celui de l'économie : comment imaginer qu'il soit le monopole de la région ?

Voilà pourquoi je reste attaché pour la région et le département à des compétences obligatoires non exclusives, pour des motifs juridiques, pratiques et en raison d'une conception contractuelle de la décentralisation.

Ce choix se concilie parfaitement avec la méthode du chef de file, la délégation de compétence ou de maîtrise d'ouvrage.

Les impératifs cités précédemment (clarté, efficacité, responsabilité...) ne sont pas liés uniquement à la répartition nationale des compétences : ils dépendent également d'une forme de gouvernance fondée sur la concertation, la coordination, le contrat.

C'est au nom de cette nouvelle gouvernance qu'il faut trouver le support d'un droit décentralisé à l'expérimentation, à la différenciation.

Nos régions ne sont pas identiques et l'unité de la République ne sera pas entamée – bien au contraire – si ces collectivités peuvent choisir, selon des procédures à déterminer, des « *solutions différentes d'organisation, de politiques publiques ou de réglementations, adaptées à leurs besoins et caractères propres.*¹ »

CONCLUSION

Cette nouvelle étape de la décentralisation trouve sa place dans un contexte totalement différent des précédentes.

Veillons à ce que les circonstances n'imposent pas une recentralisation. Au Gouvernement de s'interdire toute annonce unilatérale sans rencontre préalable des intéressés.

Il est heureux que l'idée d'un Haut Conseil des Territoires ait fait son chemin. Institution consultative placée auprès du Premier ministre, il doit contribuer à l'élaboration d'une politique nationale à l'égard des collectivités, à la définition de la programmation pluriannuelle des finances publiques, proposer les réformes territoriales qui lui semblent nécessaires, s'intéresser aux politiques publiques concernant l'Etat et les collectivités.

Nous devons retrouver des conférences territoriales de l'action publique.

Ce Haut Conseil, ces conférences rempliront leurs missions si les participants s'accordent sur une conception de la décentralisation, travaillent à rechercher des convergences, s'ils évitent la défense des prés carrés.

Ces constructions encourageantes doivent aider Gouvernement, Parlement et collectivités territoriales à relever ces défis présents qui se nomment équilibre, croissance, développement, démocratie, solidarité et justice.

Elles ne peuvent qu'aider le Sénat dans sa représentation des collectivités territoriales.

Edmond Hervé

Sénateur d'Ille-et-Vilaine

Membre de la Délégation aux Collectivités territoriales et à la

Décentralisation,

Membre de la Commission des Finances

¹ *Conseil Régional de Bretagne, op. cité p. 6.*

ANNEXE 4 :
LISTE DES RAPPORTS PUBLIÉS
PAR LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapports 2012-2013

- **Valoriser les mandats locaux par le non-cumul**
Rapport d'information n° 442 du 12 mars 2013, par MM. François-Noël BUFFET et Georges LABAZÉE
- **Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?**
Rapport d'information n° 372 du 20 février 2013, par MM. Jean-Luc FICHET et Stéphane MAZARS
- **La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives**
Rapport d'information n° 123 du 13 novembre 2012, par M. Jean-Claude PEYRONNET
- **La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires**
Rapport d'information n° 94 du 31 octobre 2012, par M. Antoine LEFÈVRE
- **Pour une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrats**
Rapport d'information n° 27 (2012-2013) du 9 octobre 2012, par M. Georges LABAZÉE

Rapports 2011-2012

- **Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme**
Rapport d'information n° 654 du 17 juillet 2012, par M. Pierre JARLIER
- **Les collectivités territoriales et l'emploi : bilan d'un engagement**
Rapport d'information n° 625 du 3 juillet 2012, par Mme Patricia SCHILLINGER
- **Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité**
Rapport d'information n° 365 du 14 février 2012, par MM. François-Noël BUFFET et Georges LABAZÉE

- **Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu**
Rapport d'information n° 318 du 31 janvier 2012, par MM. Philippe DALLIER et Jean-Claude PEYRONNET
- **Les transports publics locaux en France : mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie**
Rapport d'information n° 319 du 31 janvier 2012, par M. Yves KRATTINGER
- **Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales**
Rapport d'information n° 300 du 25 janvier 2012 - par M. Jacques MÉZARD

Rapports 2010-2011

- **Contribution à un bilan de la décentralisation**
Rapport d'information n° 679 du 28 juin 2011, par M. Edmond HERVÉ
- **Les nouveaux contours de l'administration locale française : quelles intercommunalités pour demain ?**
Rapport d'information n° 665 du 22 juin 2011, par M. Claude BELOT, Mme Jacqueline GOURAULT et M. Dominique BRAYE
- **Santé et territoires : à la recherche de l'équilibre**
Rapport d'information n° 600 du 14 juin 2011, par Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE
- **La maladie de la norme**
Rapport d'information n° 317 du 16 février 2011, par M. Claude BELOT
- **Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain ?**
Rapport d'information n° 283 du 2 février 2011, par M. Antoine LEFÈVRE
- **Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée**
Rapport d'information n° 272 du 1^{er} février 2011, par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME
- **Transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendues**
Rapport d'information n° 117 du 18 novembre 2010, par MM. Éric DOLIGÉ et Claude JEANNEROT

Rapports 2009-2010

- **Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'Etat et les collectivités territoriales**
Rapport d'information n° 572 du 22 juin 2010, par MM. Yves KRATTINGER et Roland du LUART
- **Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique**
Rapport d'information n° 557 du 15 juin 2010, par M. Yves DAUDIGNY
- **Le choix du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux : une équation à multiples inconnues**
Rapport d'information n° 509 du 27 mai 2010, par MM. Hervé MAUREY et Pierre-Yves COLLOMBAT
- **Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens**
Rapport d'information n° 495 du 25 mai 2010, par MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO
- **Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche d'une solidarité territoriale**
Rapport d'information n° 309 du 23 février 2010, par MM. Jacques MÉZARD et Rémy POINTEREAU