

2 juillet 2020

POUR LE PLEIN EXERCICE DES LIBERTÉS LOCALES

**50 PROPOSITIONS DU SÉNAT
POUR UNE NOUVELLE GÉNÉRATION
DE LA DÉCENTRALISATION**



Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation

Présidé par **Gérard LARCHER**, Président du Sénat

Rapporteur général : **Philippe BAS**, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Co-rapporteur : **Jean-Marie BOCKEL**, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

REPRÉSENTANTS DES GROUPES POLITIQUES

Président du groupe Les Républicains	M. Bruno RETAILLEAU M. Philippe DALLIER Mme Catherine TROENDLÉ
Président du groupe Socialiste et républicain	M. Patrick KANNER Mme Corinne FÉRET M. Eric KERROUCHE
Président du groupe Union centriste	M. Hervé MARSEILLE M. Jean-Marie MIZZON
Président du groupe La République en marche	M. François PATRIAT
Président du groupe Rassemblement démocratique et social européen	M. Jean-Claude REQUIER
Présidente du groupe Communiste républicain citoyen et écologiste	Mme Eliane ASSASSI
Président du groupe Les Indépendants – République et territoires	M. Claude MALHURET
Président de la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe	M. Philippe ADNOT

REPRÉSENTANTS DES ORGANES DU SÉNAT ASSOCIÉS À LA DÉMARCHÉ

Président de la commission des finances	M. Vincent ÉBLÉ
Rapporteur général de la commission des finances	M. Albéric de MONTGOLFIER
Président de la Délégation aux outre-mer	M. Michel MAGRAS

OBSERVATEURS

Co-rapporteur « collectivités territoriales » à la commission des lois ; membre de la délégation aux collectivités territoriales	M. Mathieu DARNAUD
Co-rapporteur « collectivités territoriales » à la commission des lois ; membre de la délégation aux collectivités territoriales	Mme Françoise GATEL

CONTRIBUTEUR

Président de la Commission des affaires sociales	M. Alain MILON
--	----------------

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

50 propositions pour le plein exercice des libertés locales

Les élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020 nous disent beaucoup des fractures françaises, en révélant un niveau d'abstention jamais atteint, que la crise sanitaire ne peut seule expliquer.

Le mal est plus profond et plus ancien. Crise après crise, notre pays se fracture, la défiance s'installe. Il nous appartient de recréer la confiance. C'est en réalité la crise du manque de résultats que nous vivons. Les Français réclament moins de discours, moins de bureaucratie, plus de proximité. À nous de comprendre le message qui nous est adressé, au-delà même des enjeux municipaux.

C'est l'échec d'une politique de centralisation du pouvoir, alors que les Français aspirent à plus de liberté, plus de décentralisation, plus de déconcentration. La France est fragmentée et ne se vit plus comme une communauté nationale au singulier. Nous ne pourrions retisser les liens défaits et restaurer l'unité du pays qu'en confiant plus de pouvoirs aux collectivités territoriales. C'est le sens de ce travail réalisé par le Sénat, dans toutes ses composantes et ses sensibilités.

Voici près de quarante ans que les Français, par leur choix, ont décidé de mettre fin à la centralisation. Elle étouffait les initiatives locales. Elle entravait la libération de nos énergies. Elle affaiblissait notre démocratie et pénalisait notre pays dans la compétition des nations. C'était l'héritage de l'Histoire : de l'absolutisme royal au centralisme napoléonien et au jacobinisme républicain, chacun y avait apporté sa pierre ! Tournant le dos à ce centralisme hérité, la décentralisation voulue par François Mitterrand a été un pas décisif vers plus de démocratie et plus de confiance à l'égard des territoires.

Au fil des décennies, les administrations centrales n'ont eu de cesse de récupérer leurs pouvoirs, de reprendre la main, accumulant les normes pour encadrer l'action des territoires. L'autorité centrale et le principe de défiance à l'égard des citoyens et de leurs élus ont repris l'avantage. L'État s'est donné un droit de regard sur les collectivités, plaçant de fait les finances locales sous dépendance et encadrant les libertés locales par l'accumulation des contraintes.

En 2003, le Président Jacques Chirac et son Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, conscients de cette régression, 20 ans après, ont voulu lui donner un coup d'arrêt pour apporter un surcroît de dynamisme à notre pays sur-administré. Ils ont proposé au Parlement de modifier la Constitution. L'« organisation décentralisée de la République » a été solennellement proclamée et, avec l'autonomie financière des collectivités, le droit à l'expérimentation, le droit à la différenciation. Une nouvelle étape a ainsi été engagée, qui s'est inscrite au cœur de nos principes républicains.

Davantage de responsabilités ont été confiées aux départements et aux régions.

Pendant ces quatre décennies, la nation française est, par ailleurs, restée profondément attachée à son unité et à son indivisibilité.

Pour la décentralisation, « la porte » est donc étroite. Au fond, la décentralisation ne nous est pas naturelle. Depuis longtemps, c'est la centralisation qui l'a été, avec le résultat que nous connaissons. Le combat pour les libertés locales doit sans cesse être recommencé. Nous connaissons depuis quelques années une période de recentralisation qui n'a pas de précédent dans l'histoire de la République. La commune elle-même, qui fut longtemps le dernier refuge des libertés locales, est de plus en plus contrainte dans ses ressources, dans son autonomie, dans la liberté de son organisation intercommunale. Il est encore temps de réagir pour qu'elle ne devienne pas une coquille vide mais demeure cette « petite République dans la grande » proclamée par le républicain Jules Barni voici un siècle et demi.

La recentralisation, elle, emprunte des voies parfois insidieuses : l'asphyxie financière, les coups de boutoir dans l'organisation des territoires, l'organisation de nouvelles dépendances par rapport à l'État.

L'asphyxie financière, c'est une baisse sans précédent de la dotation globale des collectivités depuis 2013. Il est inquiétant aussi que la suppression progressive de la taxe d'habitation ait pu être décidée sans qu'une ressource de remplacement ait été préalablement définie, méthode porteuse de lourdes incertitudes pour l'avenir. L'esprit de responsabilité s'éloigne quand on envisage de dispenser les Français de participer au financement des équipements qu'ils réclament. Le lien fiscal qui relie le citoyen à la commune est l'essence même de la démocratie locale, il est porteur de responsabilité et de civisme. Il apprend à chacun que tout se paie même ce qui paraît gratuit. C'est au premier chef une exigence morale.

Les dotations globales dont bénéficient les collectivités ne sont pas des libéralités ou des cadeaux de l'État. Elles constituent la contrepartie des transferts de compétences accumulés et des réformes fiscales qui ont privé les collectivités de la majeure partie de leurs ressources propres. Gravées dans le marbre, elles avaient fait l'objet d'un véritable contrat moral avec l'État ; elles sont devenues les variables d'ajustement du budget national. L'évolution actuelle aggrave la situation : moins de ressources stables libres d'emploi, plus de ressources aléatoires ou liées à la conjoncture à négocier avec l'État !

Les coups de boutoir dans l'organisation territoriale se sont dans le même temps multipliés : la carte des intercommunalités a été remodelée, en grande partie par voie d'autorité, et pas toujours avec discernement ; les cantons de 1801 ont été remplacés par de vastes territoires qui ne sont généralement plus des bassins de vie ; la plupart des régions ont été regroupées, parfois avec peu d'égard pour les réalités géographiques,

historiques, économiques et humaines. Le conseiller territorial a été « jeté aux oubliettes », signant le renoncement à une articulation positive entre départements et régions. Ce « chamboule-tout » a créé une forte instabilité sans amener les économies escomptées. Surtout, il a éloigné les décisions des populations. À cause de ces bouleversements, il devient difficile pour de nombreux maires de maîtriser le destin de leurs communes, en particulier quand celles-ci sont noyées dans de trop vastes ensembles où ils n'ont pas toujours voix au chapitre. Dès lors les Français ne savent plus où sont les vrais responsables ni à qui s'adresser. À cela s'ajoute le fait que plus les intercommunalités sont grandes, plus elles exercent de compétences ; ce devrait cependant être le contraire pour respecter le principe de subsidiarité. Aux intercommunalités, la mutualisation, aux communes, la proximité !

Dans le même temps, les réglementations et les circulaires ministérielles se sont accumulées. Les départements sont de plus en plus considérés comme des guichets « liquidateurs » pour la mise en œuvre des politiques sociales conçues dans les ministères.

L'espace laissé à l'autonomie financière et à la libre administration des collectivités territoriales ne cesse de se réduire.

Et pourtant, quand les difficultés de l'action publique s'amoncellent, quand une crise politique et sociale aussi grave que celle des « gilets jaunes » survient, quand la France est confinée puis quand elle doit redémarrer, alors les regards se tournent vers les maires, vers les collectivités locales, qui font preuve aussitôt d'une efficacité, d'une réactivité et d'un à-propos que l'État, lourd, ankylosé par trop de rigidités, peine à imiter, et souvent avec retard.

Aujourd'hui, le défi de l'organisation décentralisée de notre République unitaire reste donc à relever. Il est temps de tirer les leçons de l'expérience et de franchir un palier décisif qui consacrerait la reconnaissance des libertés locales. C'est un enjeu majeur pour restaurer la confiance, essentielle en ces temps où l'abstention se renforce, et pour donner un nouvel élan à notre pays en inaugurant un rééquilibrage profond entre l'État et les collectivités territoriales. Leur libre administration, leur autonomie financière, la rénovation du statut de l'élu local qui en découle, ne doivent plus être de vains mots mais une réalité irréversible.

Tel est l'esprit des travaux actuels du Sénat, que la Constitution établit comme la chambre du Parlement représentant les collectivités territoriales de la République.

La réflexion que nous avons engagée en février dernier en mettant en place un groupe de travail composé des présidents de tous les groupes politiques du Sénat ainsi que de sénateurs très investis dans ces questions au

sein de notre assemblée s'est poursuivie et enrichie à l'aune des expériences dans une période de crise sanitaire, avec la conviction que l'activation de la démocratie locale était une chance irremplaçable pour sortir notre pays des difficultés qu'il traverse, d'abord sanitaires, maintenant économiques, sociales et politiques.

Les 50 propositions que l'on trouvera ici sont donc le fruit d'un mûrissement des idées et de l'expérience des sénatrices et des sénateurs que leurs missions constitutionnelles mettent en relations permanentes avec les collectivités territoriales. C'est le produit d'une réflexion pluraliste permettant la recherche de larges convergences. S'inscrivant dans la diversité des approches, les groupes politiques du Sénat ont chacun pu faire valoir l'originalité de leurs propositions dans le document final.

La période actuelle est propice à une redistribution des pouvoirs. Notre nation doit s'appuyer sur la mobilisation de ses forces vives, source de cohésion sociale, sur un État recentré sur ses missions et capable de mobiliser les moyens nécessaires pour les exercer efficacement, mais aussi sur des collectivités territoriales fortes et responsables au cœur de l'action de proximité, et dont la légitimité démocratique serait enfin pleinement reconnue.

Plus de libertés locales, c'est plus de responsabilités pour les collectivités territoriales

Les différents échelons territoriaux doivent pouvoir choisir leur organisation, fondée sur la coopération plutôt que sur la concurrence. Nous souhaitons rechercher des articulations plus fortes entre départements et régions. Nous voulons donner la faculté de s'organiser librement au sein du bloc communal, par des coopérations choisies entre les communes, dont il faut rappeler qu'elles sont les cellules de base de notre démocratie.

Garantir l'autonomie des collectivités territoriales

Les conseils élus des collectivités doivent décider de leurs politiques et disposer librement de leurs ressources. Trop de contraintes encadrent désormais ces choix qui engagent pourtant les élus seuls devant leurs concitoyens. C'est pourquoi nous proposons d'inscrire dans la Constitution le principe « qui décide paie » ; cela signifie à court terme un moratoire sur la réforme actuelle de la fiscalité locale.

Et parce que trop souvent le pouvoir général d'application des lois conduit à sur-encadrer l'autorité normative des collectivités, l'intervention de décrets dans les domaines de compétences des collectivités territoriales ne devra être permise que par la loi.

Faciliter une coopération « à la carte » entre communes et intercommunalités

Nous devons revenir à l'esprit originel de l'intercommunalité de projet et laisser les élus définir librement les compétences qu'ils souhaitent mettre en commun. Les communes au sein des intercommunalités doivent avoir la liberté de s'organiser selon le périmètre le plus pertinent au regard des spécificités locales et ouvrir des possibilités d'organisation conjointes, notamment avec le département.

Donner des compétences nouvelles aux départements et régions

Notre pays a besoin d'une plus grande subsidiarité des politiques de la santé et de l'emploi :

- en matière de santé, la présidence de l'Agence régionale de santé doit être confiée au président de région, qui associera les élus locaux à la déclinaison de la stratégie dans des conférences de santé départementales ;

- en matière d'emploi, l'accompagnement des demandeurs d'emploi doit revenir aux régions, en articulation avec les politiques d'insertion des départements.

Nous devons également achever la décentralisation du secteur médico-social en confiant la tutelle unique des établissements sociaux et médico-sociaux aux départements.

Le département doit aussi devenir le cadre de référence des politiques de l'habitat et du logement, en liaison avec les communes et intercommunalités.

Renforcer la capacité d'action des collectivités en matière de transition écologique

Nous devons conforter les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques environnementales, en leur donnant les moyens de leurs compétences et en leur transférant de nouveaux dispositifs. Si l'efficacité des communes et intercommunalités en la matière n'est plus à démontrer, les régions doivent exercer une partie des compétences de l'agence de la transition écologique (ADEME), notamment celles relatives à l'économie circulaire.

Instituer un droit à la différenciation et à l'expérimentation

Dans le respect du principe constitutionnel d'égalité, l'institution d'un véritable droit à la différenciation doit permettre au législateur de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie. Nous proposons également d'assouplir la mise en œuvre des expérimentations locales et d'autoriser la pérennisation des dérogations pour une partie seulement du territoire.

Favoriser l'épanouissement des collectivités d'outre-mer au sein de la République

Très attentifs aux contraintes particulières des territoires d'outre-mer, nous avons trop souvent constaté l'inadaptation de normes nationales, qui réduisent l'efficacité des politiques publiques. C'est pourquoi nous proposons d'adapter normes et modalités de l'action de l'État à leurs caractéristiques et contraintes, par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer.

Nous devons également permettre à ceux de ces territoires qui le souhaiteraient la définition de statuts « sur mesure », par la réunification des articles 73 et 74 de la Constitution.

Plus de libertés locales, c'est aussi réaffirmer un besoin d'État

Il n'y a pas de République sans État. Ni le fédéralisme, ni le séparatisme ne sont des modèles compatibles avec l'esprit français. L'État demeure le garant des grands équilibres territoriaux. Il doit être plus réactif, redonner de la cohérence à son administration de terrain et déconcentrer ses décisions. La nouvelle génération de décentralisation est indissociable de la réforme de l'État, qui reste à faire.

Restaurer la capacité d'action et de décision de l'État local

L'autorité de l'État est trop morcelée. Nous devons renforcer l'autorité du préfet de département sur l'ensemble des services, y compris sur les agences, avec des modalités adaptées aux périodes de crise. Le département doit redevenir l'échelon de référence de l'action de l'État.

Par sa mission constitutionnelle de représentant des territoires et de législateur, le Sénat a naturellement vocation à être le garant des libertés locales, qui sont au fondement de notre démocratie. Les libertés locales sont indispensables pour renouer avec une vertu essentielle : la confiance.

Nous n'avons pas besoin d'un nouveau « Big Bang » territorial, mais nous devons avoir l'ambition de changements majeurs dans les comportements. Les capacités d'initiative de nos concitoyens et de leurs élus sont immenses. Encore faut-il leur permettre de s'exprimer. C'est pourquoi la décentralisation est essentielle, particulièrement en ces temps de crise. Elle doit devenir la matrice d'un renouveau profond de l'action publique pour redresser notre pays.

Gérard LARCHER

50 PROPOSITIONS POUR LE PLEIN EXERCICE DES LIBERTÉS LOCALES

GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION

Représentant les collectivités territoriales de la République en application de l'article 24 de la Constitution, le Sénat porte avec constance une vision exigeante de la décentralisation et des libertés locales. Il s'est prononcé à de nombreuses reprises en faveur d'une autonomie accrue, d'une subsidiarité renforcée et d'une différenciation mieux reconnue pour l'exercice des libertés locales.

Depuis le 13 janvier 2020, le Président du Sénat a réuni un groupe de travail sur la décentralisation, composé principalement des présidents de groupes politiques du Sénat. Étaient également associés le président de la commission des affaires sociales, le président et le rapporteur général de la commission des finances ainsi que le président de la délégation à l'outre-mer. Le président de la commission des lois, Philippe Bas (Les Républicains - Manche), en a été le rapporteur général et le président de la délégation aux collectivités territoriales, Jean-Marie Bockel (Union centriste - Haut-Rhin), le co-rapporteur.

L'objectif était de mener une réflexion commune afin de dégager des positions largement partagées au sein de l'institution, destinées à guider l'action de réforme en matière de libertés locales.

La réflexion de ce groupe de travail a été nourrie par un comité technique préparatoire composé, outre Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, de Mathieu Darnaud (Les Républicains - Ardèche) et Françoise Gatel (Union centriste - Ille-et-Vilaine), pour recenser, expertiser et proposer au groupe de travail les mesures susceptibles d'y être discutées.

Après 14 réunions du comité technique préparatoire et au terme de cinq réunions organisées les 26 février, 20 mai et 10, 17 et 24 juin 2020, le groupe de travail sur la décentralisation présidé par Gérard Larcher, président du Sénat, a formulé, **50 propositions pour le plein exercice des libertés locales**, donnant ainsi un coup d'arrêt à la recentralisation des compétences territoriales.

Les groupes politiques ont été informés dès le 20 mai qu'ils pourraient faire parvenir leurs contributions pour être annexées au présent rapport.

Les 50 propositions du groupe de travail s'articulent autour de **quatre objectifs** :

- conforter l'autonomie des collectivités territoriales ;
- donner toute sa mesure au principe de subsidiarité ;
- amplifier la différenciation dans le respect de l'unité nationale afin d'adapter l'action publique aux spécificités locales ;
- renforcer le contrôle du Parlement pour garantir les libertés locales.

LISTE DES PROPOSITIONS

I. L'INDISPENSABLE AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au cours des dernières années, l'État, entraîné par sa structure centralisatrice héritée de notre histoire, n'a pas permis l'épanouissement du mouvement décentralisateur. Il s'est immiscé toujours davantage, par l'exercice de son pouvoir réglementaire, par l'intervention de son administration et par ses choix budgétaires, dans la gestion des compétences transférées aux collectivités territoriales. Elles ont été largement privées du socle de l'autonomie, le pouvoir financier, car elles sont aujourd'hui confrontées au recul des ressources budgétaires et fiscales dont elles disposent librement. Par ailleurs, les collectivités ont été soumises, par le biais d'une fausse « contractualisation » financière, à un encadrement toujours plus strict de leurs marges de manœuvre.

Il est temps de desserrer les contraintes en redonnant aux collectivités la maîtrise de leurs compétences et en refondant leur autonomie financière. L'enjeu n'est autre que de libérer les énergies locales.

A. CONSACRER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Proposition 1 : Ne permettre l'intervention de décrets dans les domaines de compétence des collectivités territoriales que lorsque la loi le prévoit.

B. GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

1. Les exigences constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Proposition 2 : Inscrire dans la Constitution le principe selon lequel « qui décide paie ».

Proposition 3 : Fixer un rendez-vous régulier pour réévaluer les compensations financières des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

2. Préserver les choix de gestion des collectivités territoriales

Proposition 4 : Passer de la contractualisation subie à la contractualisation partagée.

3. Protéger les ressources des collectivités territoriales

Proposition 5 : Maintenir des ressources stables et non liées à la conjoncture pour les collectivités territoriales, en instituant un moratoire sur la réforme des finances locales.

Proposition 6 : Circonscrire le périmètre des ressources propres aux impositions de toute nature dont les collectivités territoriales fixent l'assiette, le taux ou le tarif.

Proposition 7 : Garantir les ressources des collectivités territoriales et assurer une péréquation plus juste.

Proposition 8 : Affecter une fraction significative de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) aux petits projets d'investissement des communes rurales.

Proposition 9 : Faire évoluer la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour permettre la prise en compte des besoins en ingénierie d'animation non directement rattachables à un projet d'investissement, le cas échéant en l'associant à une évaluation d'efficacité et d'efficience.

Proposition 10 : Renforcer le contrôle des élus locaux sur la répartition des dotations d'investissement réalisée par l'État.

C. SOUPLESSE, RÉACTIVITÉ, LIBERTÉ D'ORGANISATION : LES TROIS PILIERS D'UNE RÉFORME

1. Aller vers une meilleure représentation des territoires

Proposition 11 : Garantir une représentation équitable des territoires dans les assemblées locales, en particulier les intercommunalités.

2. Assouplir les conditions d'organisation interne des collectivités et renforcer la démocratie locale

Proposition 12 : Donner plus de souplesse aux collectivités territoriales dans la définition de leur organisation interne et dans l'organisation de la conférence territoriale de l'action publique.

Proposition 13 : Élargir le droit de pétition local pour permettre l'inscription d'une délibération à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante.

Proposition 14 : Autoriser la tenue d'une consultation de la population préalablement à un avis que la collectivité territoriale est amenée à donner.

3. Faciliter les coopérations entre collectivités territoriales

Proposition 15 : Élargir les possibilités de délégation de compétences entre collectivités territoriales pour en faire l'instrument de droit commun des coopérations territoriales.

Proposition 16 : Accroître la lisibilité des mécanismes de délégation pour les citoyens, les élus et les fonctionnaires territoriaux.

Proposition 17 : Permettre aux intercommunalités de déléguer certaines de leurs compétences.

Proposition 18 : Accroître les possibilités de délégation de compétences des départements et des régions aux métropoles.

II. SUBSIDIARITÉ : PASSER DES PRINCIPES AUX ACTES

Le principe de subsidiarité est en réalité un principe de proximité : il implique d'organiser les politiques publiques à l'échelon le plus proche des citoyens, dans la mesure compatible avec l'efficacité. Ainsi, la commune doit en principe être préférée au département, le département à la région, la région à l'État, la Nation à l'Europe dès lors que cette préférence ne préjudicie pas à l'efficacité de l'action publique et au respect des droits fondamentaux des citoyens. Ce principe est inscrit dans la Constitution. Son application reste néanmoins entravée par la répartition actuelle des compétences entre l'État et les collectivités.

Comme l'a mis en exergue la crise sanitaire actuelle, l'effectivité de l'action publique est d'autant mieux assurée que les décisions sont prises au plus près des territoires, tant par les collectivités territoriales que par les services de l'État.

A. EN FINIR AVEC LA RECENTRALISATION DES COMPÉTENCES TERRITORIALES

1. Protéger la liberté d'action des collectivités territoriales

Proposition 19 : Consacrer dans la Constitution la clause générale de compétence des communes.

Proposition 20 : Permettre aux collectivités territoriales, en situation d'urgence reconnue, de déroger à la répartition des compétences dans l'intérêt général.

2. Adapter la répartition des compétences aux spécificités locales

a) Communes

Proposition 21 : Communes : Permettre l'adaptation de la répartition des compétences au sein du bloc communal en fonction des réalités locales.

Proposition 22 : Communes : Neutraliser l'effet des restitutions de compétences intercommunales aux communes sur le montant total des dotations perçues dans un même territoire.

b) Départements

Proposition 23 : Départements : Élargir les compétences du département en tant que responsable des solidarités sociales, médico-sociales et territoriales.

c) Régions

Proposition 24 : Régions : Amplifier les moyens d'action de la région pour conduire les stratégies de développement et d'aménagement du territoire, avec un bloc cohérent de compétences pour l'emploi, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et le développement économique durable.

d) Politiques sectorielles et délégations de l'État aux collectivités territoriales

Proposition 25 : Logement : Déléguer aux collectivités territoriales et à leurs groupements les politiques d'aide de l'État en matière de logement.

Proposition 26 : Santé : Confier la présidence de l'agence régionale de santé (ARS) au président du conseil régional en renforçant les pouvoirs du conseil de surveillance.

Proposition 27 : Environnement : Donner toute sa mesure au principe de subsidiarité en matière de transition écologique.

Proposition 28 : Permettre la délégation de compétences de l'État aux collectivités territoriales par simple convention, en lieu et place d'un décret.

e) Transferts d'infrastructures

Proposition 29 : S'assurer de la soutenabilité financière des transferts d'infrastructures aux collectivités territoriales (réseau routier national non concédé notamment).

f) Cohérence des actions de l'État et des collectivités territoriales

Proposition 30 : Associer les collectivités territoriales à la gouvernance de certains des opérateurs de l'État.

Proposition 31 : Consacrer par la loi le comité État-régions.

3. Adapter toute nouvelle norme au principe de subsidiarité

Proposition 32 : Renforcer les études d'impact pour l'examen des projets de loi au regard du principe de subsidiarité et les prolonger par une évaluation obligatoire *a posteriori*.

B. UN ETAT DÉCONCENTRÉ : UNE GARANTIE D'EFFICACITÉ

Proposition 33 : En situation de crise reconnue, placer l'État territorial sous l'autorité des préfets de département dans toutes ses composantes pour toutes les actions publiques relevant de la gestion de crise.

Proposition 34 : Afin de rapprocher l'autorité du terrain, le département doit redevenir l'échelon pivot de l'action de l'État au plan local, en transférant notamment au préfet de département les décisions instruites par les agences et les services de l'État au niveau régional.

Proposition 35 : Faire une revue par ministère des actions pour lesquelles la déconcentration permettrait d'agir de manière plus efficace.

Proposition 36 : Autoriser les collectivités territoriales à déroger à des décrets régissant l'exercice de leurs compétences après accord du préfet.

Proposition 37 : Prévoir l'information obligatoire des élus locaux avant toute évolution des services déconcentrés sur leur territoire.

III. LE DROIT À LA DIFFÉRENCIATION, DANS LE RESPECT DE L'UNITÉ NATIONALE

Le caractère unitaire et indivisible de la République n'implique pas nécessairement que l'application des règles législatives ou réglementaires soit dans tous les cas uniforme sur l'ensemble de son territoire. Cette uniformité, qui ne prend pas en compte la diversité des territoires et des besoins, n'est pas, en toutes circonstances, gage d'efficacité.

La différenciation est déjà appliquée en Corse, où une collectivité territoriale exerce des compétences locales spécifiques. Elle bénéficie aussi à l'Alsace dont les deux départements vont fusionner avec des compétences accrues justifiées par ses spécificités. Elle est plus encore à l'œuvre dans les outre-mer, où elle sert l'égalité des chances entre les territoires par la reconnaissance d'une autonomie accrue. Reconnaître le droit à la différenciation, dans le respect de l'unité nationale et du principe d'égalité, permettra une meilleure adéquation de l'action publique aux réalités locales.

**A. ADAPTER LES NORMES ET LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS
AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES**

Proposition 38 : Instituer un droit à la différenciation constitutionnellement garanti en permettant au législateur de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, et d'autoriser les collectivités à déroger aux lois et règlements, pour un objet limité.

Proposition 39 : Assouplir la mise en œuvre des expérimentations locales et en permettre la pérennisation sur une partie seulement du territoire.

Proposition 40 : Renforcer le rapport annuel du Gouvernement sur les expérimentations.

B. RATIONALISER L'ORGANISATION DE LA RÉGION CAPITALE

Proposition 41 : Adopter, avant 2022, une grande loi de simplification et de démocratisation de l'organisation institutionnelle de la région capitale.

**C. CONFORTER LES TERRITOIRES ULTRAMARINS DANS LA
RÉPUBLIQUE**

Proposition 42 : Adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer.

Proposition 43 : Prévoir la transmission au Premier ministre et aux assemblées parlementaires des propositions de modifications législatives ou réglementaires présentées par les territoires ultramarins.

Proposition 44 : Réunir les articles 73 et 74 de la Constitution et permettre la définition de statuts sur-mesure pour ceux des territoires ultramarins qui le souhaiteraient.

IV. LIBERTÉS LOCALES : VERS UN CONTRÔLE RENFORCÉ DU PARLEMENT

Le Parlement doit être le garant du respect des libertés locales, qui sont au cœur du pacte démocratique, pour les protéger face à la tentation permanente de la recentralisation. Des outils nouveaux de suivi et d'évaluation doivent être mis à sa disposition aux fins de s'assurer de la concrétisation des principes de subsidiarité et de libre administration des collectivités.

Il revient plus particulièrement au Sénat, représentant des collectivités territoriales, d'être pionnier en la matière et de garantir les libertés locales.

Proposition 45 : Imposer un débat annuel consacré aux finances locales, juste avant l'examen par le Parlement du projet de loi de finances initiale.

Proposition 46 : Créer une nouvelle catégorie de résolutions - les « résolutions territoriales » - sur le modèle des résolutions européennes, permettant au Sénat et à l'Assemblée nationale de se prononcer sur le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et du principe de subsidiarité.

Proposition 47 : Intégrer au débat annuel du Sénat sur l'application des lois un volet consacré au respect du principe de subsidiarité et à l'évaluation de la différenciation.

Proposition 48 : Instituer un mécanisme de contrôle par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat de la suppression des chevauchements de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Proposition 49 : Permettre la saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par le Parlement pour apprécier la pertinence des projets de textes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Proposition 50 : Renforcer la portée des avis du conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

**RAPPORT DE SYNTHÈSE
PAR MM. PHILIPPE BAS, RAPPORTEUR GÉNÉRAL,
ET JEAN-MARIE BOCKEL, CO-RAPPORTEUR**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. L'INDISPENSABLE AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	25
A. CONSACRER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	25
B. GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE	26
1. <i>Les exigences constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	<i>27</i>
2. <i>Préserver les choix de gestion des collectivités territoriales</i>	<i>28</i>
3. <i>Protéger les ressources des collectivités territoriales</i>	<i>30</i>
C. SOUPLESSE, RÉACTIVITÉ, LIBERTÉ D'ORGANISATION : LES TROIS PILIERS D'UNE RÉFORME	33
1. <i>Aller vers une meilleure représentation des territoires</i>	<i>33</i>
2. <i>Assouplir les conditions d'organisation interne des collectivités et renforcer la démocratie locale</i>	<i>34</i>
3. <i>Faciliter les coopérations entre collectivités territoriales</i>	<i>36</i>
II. SUBSIDIARITÉ : PASSER DES PRINCIPES AUX ACTES	39
A. EN FINIR AVEC LA RECENTRALISATION DES COMPÉTENCES TERRITORIALES	39
1. <i>Protéger la liberté d'action des collectivités territoriales</i>	<i>39</i>
2. <i>Adapter la répartition des compétences aux spécificités locales</i>	<i>41</i>
a) <i>Communes</i>	<i>41</i>
b) <i>Départements.....</i>	<i>43</i>
c) <i>Régions</i>	<i>45</i>
d) <i>Politiques sectorielles et délégations de l'État aux collectivités territoriales</i>	<i>46</i>
e) <i>Transferts d'infrastructures</i>	<i>49</i>
f) <i>Cohérence des actions de l'État et des collectivités territoriales</i>	<i>50</i>
3. <i>Adapter toute nouvelle norme au principe de subsidiarité.....</i>	<i>50</i>
B. UN ETAT DÉCONCENTRÉ : UNE GARANTIE D'EFFICACITÉ	51
III. LE DROIT À LA DIFFÉRENCIATION, DANS LE RESPECT DE L'UNITÉ NATIONALE.....	57
A. ADAPTER LES NORMES ET LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES.....	57
B. RATIONALISER L'ORGANISATION DE LA RÉGION CAPITALE	60
C. CONFORTER LES TERRITOIRES ULTRAMARINS DANS LA RÉPUBLIQUE	61
IV. LIBERTÉS LOCALES : VERS UN CONTRÔLE RENFORCÉ DU PARLEMENT.....	65
ANNEXES	69
ANNEXE I CALENDRIER DES RÉUNIONS	71

ANNEXE II PRINCIPAUX TRAVAUX DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION	75
ANNEXE III CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES.....	83
CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS.....	85
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN.....	91
CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE	109
CONTRIBUTION DU GROUPE LA RÉPUBLIQUE EN MARCHÉ.....	115
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE	119
CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES.....	125

I. L'INDISPENSABLE AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au cours des dernières années, l'État, entraîné par sa structure centralisatrice héritée de notre histoire, n'a pas permis l'épanouissement du mouvement décentralisateur. Il s'est immiscé toujours davantage, par l'exercice de son pouvoir réglementaire, par l'intervention de son administration et par ses choix budgétaires, dans la gestion des compétences transférées aux collectivités territoriales. Elles ont été largement privées du socle de l'autonomie, le pouvoir financier, car elles sont aujourd'hui confrontées au recul des ressources budgétaires et fiscales dont elles disposent librement. Par ailleurs, les collectivités ont été soumises, par le biais d'une fausse « contractualisation » financière, à un encadrement toujours plus strict de leurs marges de manœuvre.

Il est temps de desserrer les contraintes en redonnant aux collectivités la maîtrise de leurs compétences et en refondant leur autonomie financière. L'enjeu n'est autre que de libérer les énergies locales.

A. CONSACRER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Proposition n° 1 : Ne permettre l'intervention de décrets dans les domaines de compétence des collectivités territoriales que lorsque la loi le prévoit.

Éléments de contexte

L'autonomie des collectivités territoriales passe d'abord par la pleine reconnaissance de leur capacité normative.

Selon l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. De ce principe découle la reconnaissance dans la Constitution d'un pouvoir réglementaire local qui s'exerce dans les conditions définies par la loi.

Le pouvoir général d'application des lois exercé par le Premier ministre conduit cependant, en pratique, à sur-encadrer l'exercice par les collectivités de leur pouvoir normatif dans des domaines où, pourtant, la loi leur confie l'exercice d'une compétence.

Explicitation de la proposition

Renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est un impératif pour développer les libertés locales. **Le pouvoir réglementaire local doit devenir le pouvoir réglementaire de droit commun dans les domaines de compétence des collectivités territoriales.**

➤ **Pour l'avenir, le pouvoir réglementaire national ne pourrait intervenir dans les domaines de compétence des collectivités territoriales que sur habilitation expresse du Parlement.**

Une loi organique viendrait ainsi encadrer les conditions dans lesquelles le législateur peut renvoyer au pouvoir réglementaire national (protection des libertés fondamentales et des droits constitutionnellement garantis, par exemple).

➤ **Pour le passé, un exercice de revue des législations existantes devrait être réalisé pour redonner des marges de manœuvre aux collectivités.**

Le législateur a, à plusieurs reprises, habilité le Premier ministre à restreindre la liberté dont disposent les collectivités pour exercer leurs compétences.

Afin de redonner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales, il convient de **passer en revue les législations sectorielles touchant aux compétences locales pour supprimer certains renvois au décret ou mieux encadrer l'exercice du pouvoir réglementaire national**. Des renvois exprès au pouvoir réglementaire local pour définir les modalités d'application de la loi peuvent également être envisagés. Ainsi, en matière d'urbanisme, d'action sociale ou encore d'accès aux services publics, des possibilités d'action complémentaires devraient être données aux collectivités territoriales.

B. GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'autonomie financière des collectivités territoriales est une condition indispensable à toute décentralisation. Il convient d'agir tant sur l'encadrement des dépenses des collectivités territoriales que sur leurs ressources, qui comprennent à la fois des ressources fiscales et des dotations de l'État.

1. Les exigences constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Proposition n° 2 : Inscrire dans la Constitution le principe selon lequel « qui décide paie ».

Éléments de contexte

Des décisions unilatérales de l'État viennent régulièrement modifier les conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales. Il en va ainsi, en particulier, de la réforme des rythmes scolaires ou de la mise aux normes des bâtiments appartenant aux communes en application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Explicitation de la proposition

Même si une obligation d'évaluation des conséquences d'une décision de l'État sur les finances des collectivités territoriales est déjà prévue, la prise en compte effective de cette évaluation n'est pas satisfaisante. Elle doit être renforcée.

Il est nécessaire pour ce faire d'inscrire dans la Constitution le principe selon lequel « qui décide paie », qui garantirait aux collectivités territoriales une compensation financière pour toute modification des conditions d'exercice des compétences locales, sans remettre en cause la capacité d'action du législateur.

*

Proposition n° 3 : Fixer un rendez-vous régulier pour réévaluer les compensations financières des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Éléments de contexte

Les exigences constitutionnelles de compensation financière des transferts, créations et extensions de compétences des collectivités territoriales sont aujourd'hui limitées :

- pour les transferts de compétences, la compensation est réalisée au coût d'exercice de la compétence, évalué à la date de ces transferts ;

- pour les créations ou extensions de compétences, il n'y a aucune obligation de compensation intégrale des charges issues de l'exercice de la compétence créée ou étendue. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation sur le montant des financements attribués aux collectivités territoriales, sous réserve de ne pas dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Ces modalités de compensation font peser sur les collectivités les augmentations de dépenses liées à la conjoncture. À titre d'exemple, les allocations individuelles de solidarité sont compensées par l'État à leur coût historique, à hauteur de 9,3 milliards d'euros. Or, leur coût réel s'élève à plus de 18 milliards d'euros chaque année, ce qui représente un reste à charge annuel pour les départements de plus de 9 milliards d'euros.

Explicitation de la proposition

Il est donc essentiel que le montant de la compensation soit cohérent avec le coût effectif des compétences exercées.

Instituer un rendez-vous régulier entre le Gouvernement et le Parlement visant à **réévaluer le montant de la compensation financière, en fonction des dépenses constatées, permettra d'adapter celle-ci au coût effectif de l'exercice de la compétence transférée** par l'État à un niveau de collectivité.

2. Préserver les choix de gestion des collectivités territoriales

<p>Proposition n° 4 : Passer de la contractualisation subie à la contractualisation partagée.</p>
--

Éléments de contexte

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a instauré un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales de plus grande taille. La loi prévoit un taux de croissance annuel de référence de 1,2 % pour l'ensemble des collectivités par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017. Les collectivités de plus grande taille, ainsi que les groupements les plus importants, s'engagent par contrat à suivre une trajectoire d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement, sur la base du taux national pouvant être modulé à la baisse ou à la hausse, en fonction notamment de l'évolution démographique, du revenu moyen, ou de l'évolution des dépenses de fonctionnement constatée entre 2014 et 2016. En cas de dépassement de l'objectif, les collectivités contractantes s'exposent à une reprise financière égale à 75 % de l'écart constaté. Tel est le mécanisme des « **contrats de Cahors** ».

Si ces collectivités et groupements refusent de contracter, un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement leur est assigné sans qu'il ait été négocié, et elles s'exposent, en cas de dépassement, à une reprise financière égale à 100 % de l'écart constaté.

Plusieurs critiques ont été formulées à l'encontre de ce dispositif de contractualisation :

- dans son **principe**, il va à l'encontre de la libre administration des collectivités territoriales - notamment parce qu'elle permet à l'État de s'immiscer dans leurs choix de gestion, d'autant qu'il est accompagné d'un mécanisme de sanction financière, alors même que, dans leur ensemble, les collectivités territoriales ont dégagé, de manière vertueuse des capacités de financement ;

- dans sa **mise en œuvre**, alors que les préfets étaient parvenus à des contrats négociés avec les collectivités respectueux des spécificités de chacune, l'administration centrale n'a pas suivi l'ensemble des orientations proposées par l'administration déconcentrée. Les collectivités ont eu le sentiment justifié de se voir imposer un contrat qu'elles n'avaient pas négocié.

Explicitation de la proposition

La suspension des contrats de Cahors pendant la crise sanitaire doit être l'occasion de faire un bilan de ce dispositif. Privilégiant une logique d'association de l'État et des collectivités territoriales à une diminution unilatérale des concours financiers qui était pratiquée antérieurement, ces contrats présentent un caractère innovant qui doit être préservé.

Pour autant, ces contrats devraient être profondément repensés afin :

- qu'il n'en résulte pas une immixtion de l'État dans les choix de gestion des collectivités ;

- qu'ils soient fondés non pas sur des mécanismes répressifs mais sur des incitations à assainir la gestion budgétaire locale ;

- que leurs effets pervers soient corrigés.

De manière générale, **une plus grande latitude doit être accordée aux représentants locaux de l'État dans la négociation des contrats**, de manière à mieux prendre en compte le caractère contraint de certaines dépenses.

Il semble toutefois prématuré à court terme d'envisager de relancer les contrats de Cahors ou d'instituer de nouveaux instruments, du fait des grandes incertitudes liées à la période actuelle. **La suspension des contrats de Cahors doit donc être maintenue jusqu'à l'issue de la crise économique.**

3. Protéger les ressources des collectivités territoriales

Proposition n° 5 : Maintenir des ressources stables et non liées à la conjoncture pour les collectivités territoriales, en instituant un moratoire sur la réforme des finances locales.

Proposition n° 6 : Circonscrire le périmètre des ressources propres aux impositions de toute nature dont les collectivités territoriales fixent l'assiette, le taux ou le tarif.

Éléments de contexte

Les collectivités territoriales ont progressivement perdu la majeure partie de leur pouvoir fiscal, mettant à mal l'identité entre électeurs, usagers des services publics et contribuables locaux.

Elles sont ainsi de plus en plus dépendantes des transferts de l'État. Cette situation est exacerbée par la réforme des finances locales votée en 2019, qui prive les collectivités de la taxe d'habitation.

Explicitation des propositions

La suppression programmée de la taxe d'habitation ainsi que les réflexions actuelles sur les impôts de production sont de nature à remettre en cause la stabilité des recettes des collectivités territoriales. Les départements se trouvent particulièrement menacés par ces réformes puisque la taxe sur le foncier bâti qu'ils perçoivent jusqu'à présent serait attribuée au bloc communal et remplacée par l'attribution d'une partie du produit national de la taxe sur la valeur ajoutée. Or, même si elle repose sur des bases anciennes, la taxe sur le foncier bâti est assise sur des références stables tandis que la taxe sur la valeur ajoutée est particulièrement sensible à la conjoncture. Son produit risque donc de diminuer fortement au moment même où la crise sociale expose les dépenses de solidarité à une forte hausse.

Les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs des politiques et de l'investissement publics, et doivent donc disposer de ressources pérennes.

Cette réforme devait donner lieu à des propositions d'évolution des mécanismes de péréquation, car elle entraîne des transferts de charges inacceptables entre collectivités. La crise sanitaire n'a toutefois pas permis l'achèvement de ces travaux.

Compte tenu de l'incertitude financière dans laquelle l'épidémie de covid-19 place les collectivités, un moratoire sur la réforme de la fiscalité locale est nécessaire. Ce moratoire devra permettre la redéfinition d'un panier de ressources stables pour l'ensemble des collectivités territoriales, qui doivent pouvoir évoluer avec leurs dépenses de manière cohérente.

En outre, la notion actuelle de « ressources propres » inclut des ressources certes fiscales, mais dont l'attribution à chaque collectivité territoriale dépend exclusivement de la loi et sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucune possibilité d'action. Il convient de **redéfinir cette notion afin d'en exclure les impositions nationales pour lesquelles une fraction du produit national est affectée aux collectivités territoriales**, sur lesquelles ces dernières ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Il s'agit d'une indispensable opération vérité.

*

<p>Proposition n° 7: Garantir les ressources des collectivités territoriales et assurer une péréquation plus juste.</p>
--

Éléments de contexte

Dans un contexte de diminution majeure et durable des ressources des collectivités territoriales et de hausse probable de leurs dépenses, la préservation de leur capacité d'action passe par la mise en œuvre de dispositifs de garanties de ressources et par la refonte de la péréquation.

Explicitation de la proposition

Les mécanismes consistant chaque année à réduire les montants des compensations qui sont versées aux collectivités territoriales, à travers notamment la minoration des variables d'ajustement, **doivent être suspendus**. Ces réfections de crédits entament la confiance des collectivités vis-à-vis du Gouvernement et sont inacceptables. Au-delà, il faut **garantir le niveau des concours financiers aux collectivités à périmètre constant**, en mettant fin aux mesures répétées chaque année consistant à élargir le périmètre des variables d'ajustement et à faire porter aux collectivités le financement de nouvelles dotations.

La garantie de ressources fiscales que le Gouvernement propose de mettre en place pour assurer aux communes et aux intercommunalités au minimum le montant moyen de leurs ressources fiscales des trois dernières années **devrait être pérennisée**.

Enfin, **les mécanismes de péréquation doivent être largement revus**. Pourrait par exemple être envisagée la mise en place de dispositifs reposant sur la péréquation des bases fiscales et non des produits, à travers l'application d'un coefficient.

*

Proposition n° 8 : Affecter une fraction significative de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) aux petits projets d'investissement des communes rurales.

Proposition n° 9 : Faire évoluer la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour permettre la prise en compte des besoins en ingénierie d'animation non directement rattachables à un projet d'investissement, le cas échéant en l'associant à une évaluation d'efficacité et d'efficience.

Proposition n° 10 : Renforcer le contrôle des élus locaux sur la répartition des dotations d'investissement réalisée par l'État.

Éléments de contexte

Depuis les grandes lois de décentralisation, les dotations d'investissement ont profondément changé de nature, passant de dotations globales d'équipement à des dotations fonctionnant suivant une logique de subventions, réduisant d'autant le pouvoir de décision des élus locaux.

Par ailleurs, la suppression de la « réserve parlementaire » a laissé sans financement de nombreux petits projets locaux dans les communes rurales.

Explicitation des propositions

Réserver une fraction de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à des projets de faible montant, mais vitaux pour le dynamisme local, permettrait de pallier la disparition de la « réserve parlementaire ». Il pourrait par exemple être réservé une fraction de cette dotation, égale à 15 % du montant alloué à chaque département, au financement d'opérations dont le coût n'excède pas 50 000 euros.

Les dépenses éligibles à la DETR pourraient par ailleurs être étendues aux dépenses en ingénierie d'animation, non directement rattachables à un investissement, qui sont souvent le gage de la pérennité des projets locaux, notamment dans les territoires ruraux. Cette possibilité pourrait être associée à une évaluation de l'efficacité et de l'efficience du projet.

À défaut de rétablir la dotation globale d'équipement – qui présentait des inconvénients, notamment le risque d'un éparpillement des crédits –, il est proposé de renforcer le contrôle des élus locaux sur les décisions de subventionnement prises par l'État, voire de leur donner un véritable pouvoir de décision.

C. SOUPLESSE, RÉACTIVITÉ, LIBERTÉ D'ORGANISATION : LES TROIS PILIERS D'UNE RÉFORME

1. Aller vers une meilleure représentation des territoires

Proposition n° 11 : Garantir une représentation équitable des territoires dans les assemblées locales, en particulier les intercommunalités.

Éléments de contexte

Une représentation équilibrée des territoires permet une juste adéquation entre l'action publique et le respect des spécificités de chacun.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel indique toutefois qu'en vertu du principe d'égalité devant le suffrage, une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* », même s'« *il n'en résulte ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel ni l'interdiction de tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée* ».

Pour la mise en œuvre de ce principe, la population représentée par les élus de chaque territoire ne peut, sauf impératif d'intérêt général, s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante.

Cette contrainte s'applique, en premier lieu, au législateur, qui définit la composition des conseils des collectivités territoriales. Mais elle contraint aussi les conseils municipaux des communes membres de communautés de communes et d'agglomération, que la loi autorise à déterminer la composition du conseil communautaire par « *accord local* ».

Explicitation de la proposition

Il est proposé **d'introduire dans la Constitution les dispositions de la proposition de loi constitutionnelle n° 58 (2014-2015) tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires**, présentée par le président du Sénat et le président de la commission des lois, et adoptée par le Sénat le février 2015, afin :

- d'inscrire la notion de territoire dans la Constitution ;

- d'accroître de 20 % à un tiers le plafond d'écart de représentation par rapport à la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante, pour les élections municipales, départementales et régionales, mais également pour la constitution des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre - le plafond pourrait même être relevé à la moitié pour ces derniers ;

- de déroger à ce seuil pour des motifs d'intérêt général, qui pourraient par exemple tenir à la nécessité de s'adapter aux spécificités locales.

2. Assouplir les conditions d'organisation interne des collectivités et renforcer la démocratie locale

Proposition n° 12 : Donner plus de souplesse aux collectivités territoriales dans la définition de leur organisation interne et dans l'organisation de la conférence territoriale de l'action publique.

Éléments de contexte

Les collectivités doivent être en mesure de définir leur propre organisation interne. Le législateur a toutefois, à plusieurs reprises, exagérément restreint leurs marges de manœuvre. Plusieurs demandes émergent afin d'assouplir et de simplifier les procédures de fonctionnement interne des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), élément essentiel de la coordination et du dialogue entre collectivités, est organisée de la même manière sur l'ensemble du territoire national sans prendre en considération les spécificités d'organisation locale. Cela a pu mener à la création de nouvelles instances de dialogue entre les territoires visant à compenser les faiblesses de la CTAP.

Explicitation de la proposition

Afin d'assouplir ce cadre juridique inutilement contraignant, il est proposé de :

- consacrer dans la loi la possibilité pour les assemblées délibérantes de voter des résolutions leur permettant de fixer avec davantage de liberté leur organisation interne comme, par exemple, définir le fonctionnement et la composition du conseil économique, social et environnemental régional (CESER), ou proposer la séparation d'une région en deux régions (sur le modèle du dispositif existant pour le regroupement de départements ou la fusion d'une région avec les départements la composant) ;

- **permettre aux élus locaux de définir le fonctionnement et la composition de la conférence territoriale de l'action publique ;**

- clarifier la notion de chef-lieu afin de consacrer la possibilité pour le département et la région de fixer son siège ;

- octroyer aux assemblées délibérantes le droit de définir elles-mêmes, par leur règlement intérieur, davantage de leurs modalités de fonctionnement, dans le cadre déterminé par la loi.

*

Proposition n° 13 : Élargir le droit de pétition local pour permettre l'inscription d'une délibération à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante.

Proposition n° 14 : Autoriser la tenue d'une consultation de la population préalablement à un avis que la collectivité territoriale est amenée à donner.

Éléments de contexte

Avec la loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020, la France est devenue le 20^e État membre du Conseil de l'Europe à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires locales.

Pour autant, elle n'a pas attendu cette ratification pour élaborer des mécanismes de démocratie locale. Prévus par l'article 72-1 de la Constitution, ils ont été définis par le législateur à l'occasion, principalement, de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ces mécanismes peuvent être élargis.

Explicitation des propositions

Il est proposé d'étendre le droit de pétition locale pour permettre aux électeurs de demander l'inscription d'une délibération à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante, et d'autoriser la tenue d'une consultation préalablement à un avis que la collectivité territoriale est amenée à donner.

3. Faciliter les coopérations entre collectivités territoriales

Proposition n° 15 : Élargir les possibilités de délégation de compétences entre collectivités territoriales pour en faire l'instrument de droit commun des coopérations territoriales.

Proposition n° 16 : Accroître la lisibilité des mécanismes de délégation pour les citoyens, les élus et les fonctionnaires territoriaux.

Proposition n° 17 : Permettre aux intercommunalités de déléguer certaines de leurs compétences.

Proposition n° 18 : Accroître les possibilités de délégation de compétences des départements et des régions aux métropoles.

Éléments de contexte

Le législateur a cherché à organiser les compétences locales selon une logique de spécialisation de chaque niveau de collectivités territoriales.

Si la répartition par blocs de compétences peut être pertinente dans son principe, elle n'est pas toujours efficace sur l'ensemble du territoire. Une répartition stricte des compétences doit donc s'accompagner d'une pleine liberté des collectivités pour coopérer entre elles.

Explicitation des propositions

Faire des délégations de compétences l'outil de droit commun des coopérations entre les territoires permettrait une organisation des compétences plus adaptée aux réalités locales.

Pour ce faire, il est proposé :

- d'élargir les possibilités de délégation de compétences entre collectivités territoriales, notamment en matière économique ;

- d'accroître la lisibilité des mécanismes de délégation pour les citoyens, les élus et les fonctionnaires territoriaux.

En outre, les intercommunalités à fiscalité propre, qui exercent obligatoirement un grand nombre de compétences intercommunales, ne peuvent aujourd'hui déléguer leurs compétences. Le législateur, conscient que le périmètre idéal d'exercice de la compétence ne correspond pas nécessairement au périmètre administratif des intercommunalités à fiscalité propre, a prévu des mécanismes originaux et parfois temporaires de transferts de compétences à plusieurs syndicats, ou de délégation pour certaines compétences très spécifiques.

Il est nécessaire de simplifier cette architecture, en **permettant aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de déléguer tout ou partie de leurs compétences aux départements ou aux régions** – qu’il s’agisse, par exemple, des compétences relatives à l’eau, à l’assainissement, à la gestion des eaux pluviales urbaines, à la GEMAPI, mais également des compétences liées aux réseaux comme la gestion des déchets et l’organisation de la mobilité.

Cette faculté sera de nature à permettre une action plus efficace des collectivités, notamment dans les actions nombreuses qu’elles sont amenées à conduire au quotidien et qui concourent à la protection de notre environnement.

Il est par ailleurs souhaitable d’accroître l’exigence de collaboration pour les métropoles. Au nombre de 22 aujourd’hui, elles sont des territoires moteurs pour leur environnement. Elles doivent donc disposer d’un bloc de compétences accru, en accord avec les différents niveaux de collectivités territoriales.

Le statut des métropoles prévoit d’ores et déjà une coopération renforcée avec les départements et les régions. Les métropoles peuvent ainsi se voir transférer ou déléguer, à leur demande, certaines compétences de ces deux catégories de collectivités territoriales. Le nombre de ces compétences pourrait être augmenté. En contrepartie, les exigences de solidarité doivent être réaffirmées.

II. SUBSIDIARITÉ : PASSER DES PRINCIPES AUX ACTES

Le principe de subsidiarité est en réalité un principe de proximité : il implique d'organiser les politiques publiques à l'échelon le plus proche des citoyens, dans la mesure compatible avec l'efficacité. Ainsi, la commune doit en principe être préférée au département, le département à la région, la région à l'État, la Nation à l'Europe dès lors que cette préférence ne préjudicie pas à l'efficacité de l'action publique et au respect des droits fondamentaux des citoyens. Ce principe est inscrit dans la Constitution. Son application reste néanmoins entravée par la répartition actuelle des compétences entre l'État et les collectivités.

Comme l'a mis en exergue la crise sanitaire actuelle, l'effectivité de l'action publique est d'autant mieux assurée que les décisions sont prises au plus près des territoires, tant par les collectivités territoriales que par les services de l'État.

A. EN FINIR AVEC LA RECENTRALISATION DES COMPÉTENCES TERRITORIALES

1. Protéger la liberté d'action des collectivités territoriales

Proposition n° 19 : Consacrer dans la Constitution la clause générale de compétence des communes.

Éléments de contexte

La « clause générale de compétence » repose sur l'idée que la commune n'est pas simplement le mandataire de l'État, mais dispose d'une aptitude générale à agir sur son territoire.

L'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, reprenant la loi municipale du 5 avril 1884, dispose ainsi que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », ce qui l'autorise à exercer dans l'intérêt public local toute compétence qui n'est pas attribuée par la loi à une autre personne publique.

Cette approche « finaliste » des attributions communales, fondée sur la notion d'intérêt public local, permet à la commune de jouer pleinement son rôle de proximité : premiers interlocuteurs de nos concitoyens, les élus municipaux sont ainsi en mesure de répondre à leurs attentes les plus immédiates.

Néanmoins, les hésitations du législateur au début des années 2010 l'ont montré, la clause générale de compétence, que l'on pensait consubstantielle à la notion de collectivité territoriale, peut être mise en cause.

Explicitation de la proposition

Il convient donc de **consacrer dans la Constitution la compétence générale de la commune, pour la protéger**. Cette dernière constitue en effet un échelon fondamental de proximité, la cellule de base de notre démocratie locale. Elle doit, à ce titre, conserver une capacité d'initiative étendue lui permettant de répondre aux attentes de nos concitoyens et aux besoins nouveaux qui émergeraient.

Proposition n° 20 : Permettre aux collectivités territoriales, en situation d'urgence reconnue, de déroger à la répartition des compétences dans l'intérêt général.

Éléments de contexte

Les départements et les régions ont, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, perdu le bénéfice de la clause générale de compétence.

L'objectif poursuivi était celui d'une clarification des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales, il a été considéré que la clause générale de compétence permettait des interventions croisées contraires à la rationalisation de l'action publique.

La période actuelle nous a toutefois montré qu'en temps de crise, il est important que les collectivités disposent d'une capacité d'action élargie qui permette de mieux répondre aux besoins de l'action publique, en allant au-delà des compétences qui leur sont explicitement attribuées par la loi en temps « normal ».

Explicitation de la proposition

Il est donc nécessaire de **permettre aux collectivités territoriales, lors de situations d'urgence reconnues, de déroger à certaines contraintes et à une répartition trop stricte des compétences, afin de mieux satisfaire de façon immédiate à l'intérêt général**.

Le mécanisme pourrait s'inspirer du dispositif prévu par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui permet aux départements d'intervenir dans le domaine économique en cas de catastrophe sanitaire. Cette même logique serait déclinée dans les différentes législations spéciales, comme l'état d'urgence sanitaire par exemple.

2. Adapter la répartition des compétences aux spécificités locales

a) Communes

Proposition n° 21 : Communes : Permettre l'adaptation de la répartition des compétences au sein du bloc communal en fonction des réalités locales.

Éléments de contexte

La répartition des compétences au sein du bloc communal est excessivement rigide. La loi définit, pour chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, des blocs de compétences devant relever du niveau intercommunal.

Pour la plupart des blocs de compétences ainsi définis, l'ensemble de la capacité d'action et des infrastructures relève du niveau intercommunal, sans qu'il soit possible au bloc communal de procéder à une répartition plus fine entre communes et intercommunalité, justifiée par les besoins locaux.

Par ailleurs, il n'est pas possible de distinguer les compétences transférées selon les parties du territoire de l'EPCI. L'EPCI est tenu d'exercer ses compétences sur l'ensemble du territoire intercommunal, sans que son action puisse être modulée en fonction des territoires communaux.

Explicitation de la proposition

Il apparaît indispensable de **permettre l'adaptation de la répartition des compétences au sein du bloc communal en fonction des réalités locales**. Pour ce faire, il est proposé :

- de rétablir le critère de l'intérêt communautaire pour la détermination des compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre dans un certain nombre de domaines.

Cela pourrait être le cas des zones d'activité économique, de la voirie, de la politique du logement, de l'environnement, *etc.* ;

- de permettre le transfert « à la carte » de compétences des communes à leur EPCI à fiscalité propre ;

- de faciliter un exercice territorialisé des compétences intercommunales, dans le cadre de pôles territoriaux.

Ces pôles territoriaux disposeraient d'un budget propre et d'une certaine autonomie de décision. Pour ce faire, les EPCI à fiscalité propre pourraient, par exemple, être autorisés à retenir une organisation telle que celle de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sous forme de territoires disposant d'une ligne budgétaire distincte au sein du budget de l'EPCI.

*

Proposition n° 22 : Communes : Neutraliser l'effet des restitutions de compétences intercommunales aux communes sur le montant total des dotations perçues dans un même territoire.

Éléments de contexte

L'adaptation de la répartition des compétences au sein du bloc communal ne doit toutefois pas conduire à diminuer les dotations perçues par les territoires.

Or, la dotation d'intercommunalité est répartie entre les EPCI à fiscalité propre en fonction de leur coefficient d'intégration fiscal respectif, qui mesure leur degré d'intégration. Cette répartition, qui répondait à sa création à une logique d'intégration intercommunale à marche forcée, n'a aujourd'hui plus lieu d'être dès lors que les intercommunalités ont atteint leur maturité.

Explicitation de la proposition

Les dotations perçues par le bloc communal ne doivent pas dépendre de la répartition des compétences entre l'intercommunalité et ses communes membres, mais uniquement des compétences effectivement exercées.

À cet effet, il pourrait être envisagé de supprimer le critère du coefficient d'intégration fiscal pour la répartition de la dotation d'intercommunalité et d'introduire dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes et des EPCI à fiscalité propre des critères tenant compte des compétences réellement exercées par chacun.

Une telle réforme ne doit cependant pas être précipitée, alors que la dotation d'intercommunalité vient seulement d'être réformée par la loi de finances pour 2019. Il convient donc d'assurer, dans l'immédiat, la neutralité financière des restitutions de compétences entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, afin de permettre une répartition des compétences adaptée aux réalités locales.

b) Départements

Proposition n° 23 : Départements : Élargir les compétences du département en tant que responsable des solidarités sociales, médico-sociales et territoriales.

Éléments de contexte

Les compétences des départements ont été profondément redéfinies à l'occasion de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), alors que le gouvernement de l'époque envisageait la suppression de cette catégorie de collectivités territoriales.

Il importe aujourd'hui de déterminer, avec un recul permettant d'évaluer son incidence concrète en termes de bonne administration et de services rendus aux citoyens, si la répartition actuelle des compétences entre les collectivités territoriales s'inscrit bien dans une logique efficace de subsidiarité et un exercice cohérent des compétences.

Dans ce cadre, le département, alors que les régions ont changé d'échelle, est l'échelon pertinent pour assurer la mise en œuvre des solidarités locales, sociales, médico-sociales et territoriales.

Explicitation des propositions

Afin de consacrer leur rôle dans les solidarités sociales, médico-sociales et territoriales, il est proposé de :

- conforter les départements en tant que responsables des solidarités sociales et médico-sociales.

Le rôle des départements devrait ainsi être renforcé dans le domaine de la **santé en milieu scolaire**. La compensation financière du transfert de la médecine scolaire devrait toutefois se fonder sur une évaluation des besoins, afin qu'elle permette de couvrir le coût du fonctionnement d'un service de qualité, remis à niveau.

S'agissant de l'autonomie des personnes, domaine dans lequel le département joue un rôle de chef de file, serait confié aux départements un **pouvoir de tarification unique pour les établissements sociaux et médicaux sociaux** (les autorités de tarification sont aujourd'hui conjointement l'agence régionale de santé et le conseil départemental). Les directeurs de ces établissements seraient désormais nommés par les présidents de départements.

En matière de politique de l'enfance et de la famille, **les missions d'action sociale** actuellement confiées aux caisses d'allocations familiales (CAF) seraient désormais de la compétence des départements pour créer un bloc cohérent de compétences dans le domaine des politiques sociales.

À l'inverse, les compétences liées aux **mineurs non accompagnés** seraient reprises par l'État au titre de la politique d'entrée et de séjour des étrangers. Le département n'agirait plus dans ce domaine que par le biais d'une convention de délégation ;

- consolider le rôle des départements en tant que garants de la solidarité territoriale.

La loi NOTRe a fait du département la collectivité chef de file des solidarités territoriales, sans toutefois déterminer clairement les compétences associées à ce statut. On y rattache habituellement l'aide aux communes ou encore certaines aides à la ruralité et aux agriculteurs. À l'initiative du Sénat, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a renforcé les compétences des départements liées à la solidarité territoriale. Il convient d'aller plus loin.

Plusieurs évolutions tenant aux compétences des départements tant en matière de planification que dans les domaines du soutien à l'économie de proximité, de l'habitat et de l'énergie doivent être envisagées pour **donner davantage corps à la solidarité territoriale**. Il s'agirait en particulier d'élargir les possibilités de soutien aux acteurs du milieu rural et à l'économie de proximité ;

- renforcer les compétences des départements dans la gestion de certaines infrastructures permettant d'assurer l'équilibre du territoire.

La mission de garant des solidarités territoriales des départements implique une attention accrue aux infrastructures du territoire. Plusieurs évolutions doivent être envisagées à cet égard :

- les compétences des départements en matière de transport aérien devraient être confortées en leur permettant de participer plus largement au financement des lignes d'aménagement du territoire et en reconnaissant mieux leurs compétences en matière aéroportuaire, afin de sécuriser leurs interventions en faveur des aéroports de désenclavement situés sur leur territoire. Ces interventions devraient s'inscrire en cohérence avec la stratégie aéroportuaire régionale ;

- concernant la gestion des ouvrages d'art, pourrait être créé un schéma départemental permettant d'identifier les ponts situés sur des itinéraires routiers à forts enjeux pouvant faire l'objet d'un cofinancement entre plusieurs collectivités territoriales.

c) Régions

Proposition n° 24 : Régions : Amplifier les moyens d'action de la région pour conduire les stratégies de développement et d'aménagement du territoire, avec un bloc cohérent de compétences pour l'emploi, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et le développement économique durable.

Éléments de contexte

Des compétences supplémentaires ont été attribuées aux régions par les lois de réforme des collectivités territoriales intervenues au cours du précédent quinquennat.

Alors que le paysage institutionnel a été profondément bouleversé, il convient d'évaluer l'adéquation des compétences des régions aux objectifs qui leur sont assignés avant d'envisager de leur confier de nouvelles compétences.

Explicitation des propositions

La taille actuelle des régions a été imaginée pour en faire un échelon pertinent en matière de planification et d'élaboration de stratégies de développement et d'aménagement du territoire. Il est donc proposé de :

- renforcer le rôle de l'échelon régional dans la planification et l'élaboration de stratégies de développement et d'aménagement du territoire.

Les compétences régionales en matière de transport aérien, qui découlent des compétences des régions en matière d'aménagement du territoire, gagneraient à être mentionnées dans la loi, plusieurs régions ayant élaboré une stratégie aéroportuaire visant à rendre plus cohérent le maillage aéroportuaire, sans préjudice de l'action des départements en la matière.

La gouvernance et l'animation des pôles de compétitivité devraient par ailleurs être intégralement transférées aux régions, ou aux métropoles sur leur territoire ;

- confier aux régions un bloc cohérent de compétences en matière de formation professionnelle, d'enseignement supérieur, d'emploi et de développement économique.

Dans cette perspective, la coordination du service public régional de l'emploi serait confiée aux régions, à l'exception de l'indemnisation du chômage. Ces dernières devraient également se voir déléguer par l'État des missions opérationnelles, comme la gestion de dispositifs nationaux de la politique de l'emploi. Un rééquilibrage des compétences en matière

d'apprentissage en faveur des régions s'impose également pour assurer la pleine implication des territoires dans cette politique aujourd'hui fragilisée par sa recentralisation.

Un rôle accru dans le pilotage de la politique d'enseignement supérieur et de recherche devrait être reconnu aux régions, grâce à une meilleure représentation au Conseil national supérieur de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'à la consultation des conseils régionaux sur la stratégie nationale en la matière. Les régions devraient également devenir signataires des contrats pluriannuels d'établissement et de site, auxquels elles sont actuellement seulement « associées ». Cette mesure renforcerait leur contrôle sur l'évolution de l'offre de formation sur leur territoire. Elle serait cohérente avec l'article L. 214-13-1 du code de l'éducation qui prévoit que chaque année, après accord de l'autorité académique, la région arrête la carte régionale des formations professionnelles initiales hors apprentissage.

d) Politiques sectorielles et délégations de l'État aux collectivités territoriales

Proposition n° 25 : Logement : Déléguer aux collectivités territoriales et à leurs groupements les politiques d'aide de l'État en matière de logement.

Éléments de contexte et explicitation de la proposition

Le mal-logement est devenu un enjeu national majeur du fait d'une certaine inertie des politiques publiques dans ce domaine depuis trop d'années. Les politiques du logement relèvent en grande partie de l'État, même si les collectivités ont progressivement acquis un rôle important. La maîtrise de l'urbanisme, des programmes de l'habitat ainsi que des actions en faveur du logement social ont heureusement accru leurs capacités d'action dans ce domaine. L'efficacité de leur action est ainsi reconnue du fait de leur connaissance des besoins locaux.

Il est proposé de déléguer aux collectivités territoriales, sur la base du volontariat, les principales politiques en matière de logement. Il pourrait s'agir des aides à la pierre, mais également des politiques sociales du logement ou encore du zonage des politiques fiscales du logement.

Proposition n° 26 : Santé : Confier la présidence de l'agence régionale de santé (ARS) au président du conseil régional en renforçant les pouvoirs du conseil de surveillance.

Éléments de contexte et explicitation de la proposition

Les élus locaux sont représentés au sein des conseils de surveillance des ARS, des établissements publics de santé et groupements hospitaliers de territoire, ainsi que dans des instances consultatives de la démocratie sanitaire comme les conseils territoriaux de santé.

Le rôle des régions dans la gouvernance de la politique de santé doit toutefois être renforcé pour mettre fin à une politique de restructuration hospitalière par trop unilatérale et mieux tenir compte des besoins de la population dans l'accès aux soins. La présidence du conseil de surveillance des ARS devrait ainsi être attribuée au président du conseil régional, en rééquilibrant la composition de cette instance en faveur des représentants des territoires et en renforçant ses prérogatives afin que cet organisme joue un véritable rôle d'orientation.

*

Proposition n° 27 : Environnement : Donner toute sa mesure au principe de subsidiarité en matière de transition écologique.

Éléments de contexte

Par leurs actions quotidiennes, les collectivités territoriales jouent un rôle fondamental dans la lutte contre le changement climatique.

Dans le cadre de leurs compétences traditionnelles comme la gestion de l'eau, l'assainissement, la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) ou la gestion des déchets, les communes mènent de nombreuses actions concourant à la protection de l'environnement. Le bloc communal est également chef de file de la mobilité durable, ce qui lui confère la responsabilité de l'installation des infrastructures et du développement de la mobilité douce et de la mobilité partagée (pistes cyclables, aires de covoiturage, etc.). La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a entendu développer ces possibilités d'action, sans toutefois donner au bloc communal tous les moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses compétences.

Les départements, pour leur part, sont compétents en matière d'espaces naturels sensibles, d'espaces agricoles et naturels périurbains, ainsi que de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et marins. Ils sont en

charge de la voirie départementale et peuvent, au titre de leurs compétences en matière de solidarité territoriale, proposer une assistance aux communes. Ils prennent ainsi des mesures concrètes, qui vont de l'installation de postes de recharge de batteries de voitures électriques et de stations d'alimentation des voitures à hydrogène, à la rénovation de l'habitat ancien, en passant par la protection des littoraux.

Les régions, quant à elles, sont chargées d'organiser, en qualité de chef de file, l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, de même que l'exercice des compétences relatives au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie. Elles sont aussi identifiées comme l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique.

Explicitation de la proposition

La lenteur dans la mise en œuvre des politiques en matière de transition écologique vient en partie de leur trop grande centralisation aux mains de l'État. Alors que les collectivités territoriales ont démontré leur efficacité en la matière, il convient de conforter leur rôle en leur donnant les moyens de leurs compétences et en leur transférant de nouveaux dispositifs.

Il est donc nécessaire **d'attribuer aux collectivités un bloc de compétences cohérent** dans le domaine de la transition écologique. Dans cette perspective, la répartition des compétences entre les régions et l'agence de la transition écologique (ADEME) doit notamment être clarifiée. Cela se traduirait par un **transfert aux régions de la gestion du fonds « économie circulaire » ainsi que celle du fonds « chaleur »**.

La responsabilité du dispositif « Natura 2000 » devrait également être attribuée aux régions.

*

<p>Proposition n° 28 : Permettre la délégation de compétences de l'État aux collectivités territoriales par simple convention, en lieu et place d'un décret.</p>

Éléments de contexte et explicitation de la proposition

Les délégations de compétences de l'État aux collectivités territoriales permettent d'ajuster la répartition des compétences sur le territoire, en fonction des réalités et des besoins locaux.

Ces délégations, prévues par le code général des collectivités territoriales, sont néanmoins aujourd'hui peu utilisées du fait d'une procédure lourde et complexe mais également d'une profonde asymétrie

entre les collectivités territoriales et l'État dans la négociation de ces délégations, dans la mesure où celle-ci prend la forme d'un décret.

Il est donc nécessaire de simplifier ce processus, en **autorisant la délégation de compétences par convention** signée entre l'État et la collectivité ou le groupement concerné.

e) Transferts d'infrastructures

Proposition n° 29 : S'assurer de la soutenabilité financière des transferts d'infrastructures aux collectivités territoriales (réseau routier national non concédé notamment).

Éléments de contexte et explicitation de la proposition

Le Gouvernement semble envisager un nouveau **transfert d'une partie du réseau routier national non concédé aux collectivités territoriales**. Sur le modèle de la Collectivité européenne d'Alsace, c'est un transfert au niveau départemental qui serait privilégié.

Il importe que ces futurs transferts soient soutenables pour les collectivités territoriales. Dans cette perspective, il devrait être envisagé de :

- **limiter les transferts aux départements volontaires ;**

- **réaffirmer les règles de compensation financière** exprimées par le Sénat à l'occasion de la discussion de la loi portant création de la Collectivité européenne d'Alsace.

Les règles générales applicables à la compensation financière des transferts de compétences de l'État fixées dans le code général des collectivités territoriales entretiennent une ambiguïté, notamment sur la prise en compte des crédits attachés aux contrats de plan État-région (CPER). Le Sénat s'était attaché à établir fermement les principes de compensation qui auraient vocation à s'appliquer de nouveau à l'avenir.

Il avait ainsi adopté la règle suivant laquelle **toutes les dépenses d'investissement de l'État doivent être prises en compte pour le calcul de la compensation financière** versée à la Collectivité européenne d'Alsace, à l'exception de celles qui ont trait à la création de voies ou d'ouvrages nouveaux ou à l'élargissement de voies existantes.

Généraliser cette mesure permettrait de s'assurer de la soutenabilité financière des transferts d'infrastructures aux collectivités territoriales.

f) Cohérence des actions de l'État et des collectivités territoriales

Proposition n° 30 : Associer les collectivités territoriales à la gouvernance de certains des opérateurs de l'État.

Proposition n° 31 : Consacrer par la loi le comité État-régions.

Éléments de contexte et explicitation des propositions

La bonne articulation des actions des collectivités et de l'État est une condition d'une autonomie renforcée des collectivités territoriales.

Afin d'assurer la cohérence des actions menées par différents acteurs, les collectivités territoriales devraient être mieux associées à la gouvernance de certains opérateurs de l'État, comme l'agence de la transition écologique (ADEME), les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), le comité régional de la biodiversité, ou encore l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Cela permettrait également de mieux adapter l'action des agences de l'État aux besoins des territoires.

Par ailleurs, le comité État-région devrait être consacré par la loi. Actuellement limité dans la loi au suivi des fonds européens, ce comité devrait constituer un lieu de co-conception, de co-pilotage et d'évaluation des grandes politiques publiques partagées, ainsi que de négociation et de suivi des politiques contractuelles entre l'État et les régions.

3. Adapter toute nouvelle norme au principe de subsidiarité

Proposition n° 32 : Renforcer les études d'impact pour l'examen des projets de loi au regard du principe de subsidiarité et les prolonger par une évaluation obligatoire *a posteriori*.

Éléments de contexte

La Constitution prévoit, en son article 72, 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. »

Ce principe de subsidiarité reste néanmoins essentiellement théorique : à l'heure actuelle, son respect n'est assuré par aucun mécanisme juridique.

Explicitation de la proposition

Afin de garantir la mise en œuvre du principe constitutionnel de subsidiarité, il importe **que les études d'impact sur les projets de loi :**

- **exposent en quoi les mesures proposées sont justifiées au regard du principe de subsidiarité ;**

- **en cas de transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales, explicitent en quoi ces transferts permettraient de renforcer l'efficience et l'efficacité des politiques publiques considérées.**

Il est également proposé de **compléter les études d'impact par une évaluation a posteriori des textes adoptés**, portant sur leur impact réel et leur efficience. Comme aiguillon pour que cette évaluation législative se concrétise, pourrait ainsi être proposé un dispositif de caducité d'un texte dans le cas où le rapport d'évaluation n'aurait pas été rendu.

B. UN ETAT DÉCONCENTRÉ : UNE GARANTIE D'EFFICACITÉ

Proposition n° 33 : En situation de crise reconnue, placer l'État territorial sous l'autorité des préfets de département dans toutes ses composantes pour toutes les actions publiques relevant de la gestion de crise.

Proposition n° 34 : Afin de rapprocher l'autorité du terrain, le département doit redevenir l'échelon pivot de l'action de l'État au plan local, en transférant notamment au préfet de département les décisions instruites par les agences et les services de l'État au niveau régional.

Proposition n° 35 : Faire une revue par ministère des actions pour lesquelles la déconcentration permettrait d'agir de manière plus efficace.

Éléments de contexte

L'épidémie de covid-19 a mis en évidence les difficultés posées par la fragmentation de l'État territorial entre les services placés sous l'autorité hiérarchique des préfets et ceux qui ne le sont pas : les agences régionales de santé (ARS), les directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP et DRFiP) et les rectorats. Le fonctionnement en « tuyaux d'orgue » de l'État territorial et « l'agenciarisation » des services de l'État peuvent en effet rendre difficile la coordination de l'action publique.

La crise a, dans le même temps, démontré l'efficacité du couple « maire – préfet de département » pour trouver de conserve des solutions pragmatiques aux difficultés locales.

Explicitation des propositions

Afin de tirer les premières leçons des derniers mois, il est nécessaire que, **pour la gestion des situations de crise, l'État territorial soit placé sous l'autorité des préfets de département.** Cela permettrait d'assurer une **meilleure efficacité de l'action coordonnée des services déconcentrés**

Cette mesure permettrait également aux différents acteurs territoriaux de trouver auprès du préfet un « *guichet unique* » dans leurs relations avec une grande partie des services de l'État.

Plus structurellement, un renforcement du rôle du préfet de département doit être envisagé pour revenir sur un processus d'éloignement des décisions de l'État par rapport aux réalités des territoires. Commencé il y a plus de dix ans, ce processus a été encore aggravé par l'agrandissement des circonscriptions régionales. Il est devenu indispensable, à la lumière de l'expérience, **d'amplifier les pouvoirs de décision des préfets de départements, qui sont mieux à même d'inscrire les décisions publiques dans les réalités des territoires.**

Cette volonté devrait notamment prendre la forme :

- d'un renforcement de l'autorité des préfets sur les agences de l'État au niveau territorial.

Le préfet (de région ou de département, selon le cas) est le **délégué territorial** de certains établissements publics de l'État comportant un échelon territorial. À ce titre, il représente l'établissement dans la région ou le département et peut recevoir délégation pour négocier et conclure toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements ; il est consulté préalablement à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement ; surtout, il peut adresser au service territorial de l'établissement des « *directives d'action territoriale* », ce qui constitue l'exercice d'un **pouvoir hiérarchique**.

Il conviendrait de renforcer l'autorité des préfets sur les agences au niveau territorial, par exemple en leur attribuant, conjointement au directeur général, le **pouvoir d'en nommer le responsable territorial. La liste des établissements concernés devrait également être étendue ;**

- d'un transfert des prérogatives des préfets de région aux préfets de département.

Les décrets fixant l'organisation et les attributions des directions régionales placent en général celles-ci sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence. Par ailleurs, les unités départementales des directions régionales, lorsqu'elles existent, sont placées sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département.

Il convient de poursuivre ce mouvement, en faisant en sorte que les **décisions instruites par les services régionaux de l'État soient systématiquement prises par le préfet de département**, sauf lorsqu'elles présentent un caractère régional par nature. **La décision du préfet de département serait ainsi le principe, et celle du préfet de région l'exception.**

Cette mesure permettrait **d'améliorer l'adéquation des décisions aux spécificités du territoire, en renforçant le rôle des préfets de département.**

Enfin, **un approfondissement sectoriel de la déconcentration dans certains domaines particuliers est souhaitable.**

À titre d'exemple, le rôle des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) devrait être renforcé en approfondissant la déconcentration des crédits, des actes et des décisions **en matière culturelle.**

Une plus grande déconcentration des moyens et des décisions **en matière éducative s'impose également.** Une relance de ce processus contribuerait à mieux prendre en compte certaines situations particulières, notamment l'enseignement en zone rurale.

*

<p>Proposition n° 36 : Autoriser les collectivités territoriales à déroger à des décrets régissant l'exercice de leurs compétences après accord du préfet.</p>

Éléments de contexte

Le Gouvernement a étendu à l'ensemble des préfets, par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, la possibilité de déroger à des normes arrêtées par l'État dans des matières spécifiques (dispositifs de soutien en faveur des collectivités territoriales, aménagement du territoire, urbanisme, activité économique, culture, sport, etc.). Ces dérogations, qui sont accordées à l'occasion de l'octroi de décisions non réglementaires, ne peuvent avoir pour effet que d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques.

Dans les domaines de compétences des collectivités territoriales, l'exercice du pouvoir réglementaire appartient à celles-ci, sauf renvoi exprès au pouvoir réglementaire national. Cependant, lorsque le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire national, certains décrets peuvent ne pas être adaptés à l'ensemble des réalités locales.

Explicitation de la proposition

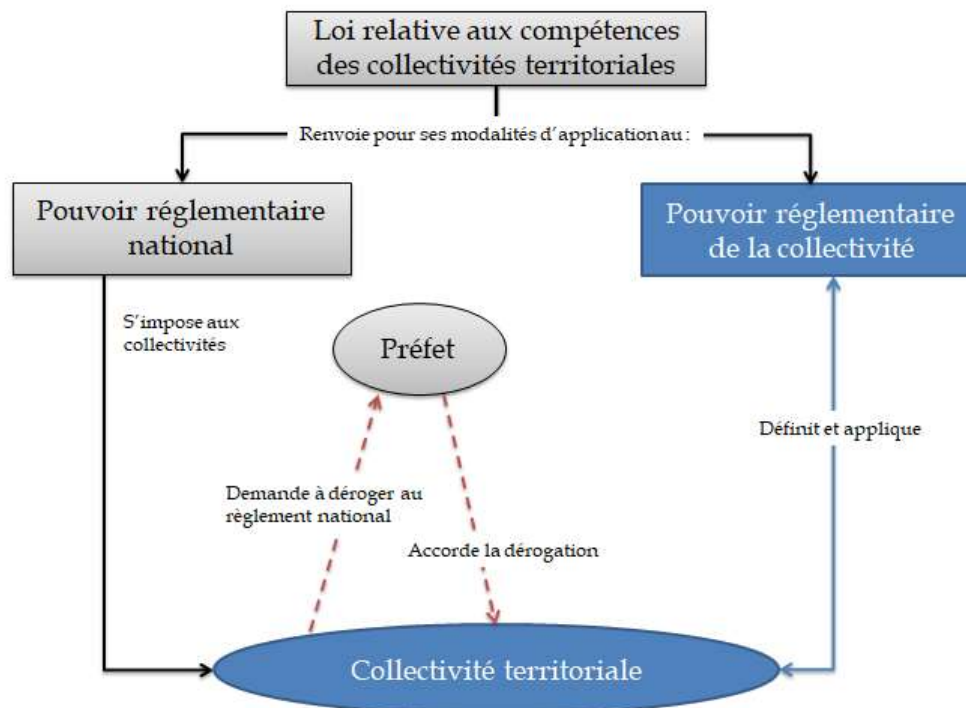
S'inscrivant dans le modèle du droit de dérogation reconnu au préfet, il est proposé de **permettre aux collectivités**, sur autorisation du préfet, **de déroger aux décrets qui régissent l'exercice de leurs propres compétences**.

Cette mesure permettrait, **dans des domaines de compétence des collectivités territoriales régis par des décrets dont certaines dispositions sont inadaptées à la situation locale, d'y déroger**.

Ce pouvoir de dérogation serait encadré :

- il ne s'appliquerait que dans certaines matières limitativement énumérées ;

- son exercice serait conditionné à des justifications particulières, notamment un motif d'intérêt général et des circonstances locales spécifiques. La dérogation devrait aussi être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et ne pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.



Source : groupe de travail du Sénat sur la décentralisation

Proposition n° 37 : Prévoir l'information obligatoire des élus locaux avant toute évolution des services déconcentrés sur leur territoire.

Éléments de contexte et explicitation de la proposition

Souvent, l'évolution de l'offre des services déconcentrés se fait de manière unilatérale.

Or, il apparaît essentiel que les élus locaux soient avertis des évolutions envisagées des services déconcentrés sur leur territoire ainsi que de leurs justifications. Les élus devraient également être informés des mesures envisagées pour maintenir localement le niveau de service offert aux collectivités et aux habitants, dans l'éventualité où l'implantation locale de ces services devait être modifiée.

III. LE DROIT À LA DIFFÉRENCIATION, DANS LE RESPECT DE L'UNITÉ NATIONALE

Le caractère unitaire et indivisible de la République n'implique pas nécessairement que l'application des règles législatives ou réglementaires soit dans tous les cas uniforme sur l'ensemble de son territoire. Cette uniformité, qui ne prend pas en compte la diversité des territoires et des besoins, n'est pas, en toutes circonstances, gage d'efficacité.

La différenciation est déjà appliquée en Corse, où une collectivité territoriale exerce des compétences locales spécifiques. Elle bénéficie aussi à l'Alsace dont les deux départements vont fusionner avec des compétences accrues justifiées par ses spécificités. Elle est plus encore à l'œuvre dans les outre-mer, où elle sert l'égalité des chances entre les territoires par la reconnaissance d'une autonomie accrue. Reconnaître le droit à la différenciation, dans le respect de l'unité nationale et du principe d'égalité, permettra une meilleure adéquation de l'action publique aux réalités locales.

A. ADAPTER LES NORMES ET LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES

Proposition n° 38 : Instituer un droit à la différenciation constitutionnellement garanti en permettant au législateur de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, et d'autoriser les collectivités à déroger aux lois et règlements, pour un objet limité.

Proposition n° 39 : Assouplir la mise en œuvre des expérimentations locales et en permettre la pérennisation sur une partie seulement du territoire.

Proposition n° 40 : Renforcer le rapport annuel du Gouvernement sur les expérimentations.

Éléments de contexte

Dans le cadre constitutionnel actuel, les règles d'attribution des compétences et les règles d'exercice des compétences sont en principe les mêmes au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales de droit commun. Cette règle a été rappelée par le Conseil d'État dans son

avis n° 393651 du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales.

Toutefois, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité, applicable aux collectivités territoriales, « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ». Ainsi, la future collectivité européenne d'Alsace qui, malgré son nom, est un département, sera dotée de compétences spécifiques en matière transfrontalière.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent, en vertu de l'article 72 de la Constitution, « déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Cette possibilité a toutefois été peu utilisée depuis sa création : seule quatre expérimentations ont été menées sur ce fondement. Cette situation s'explique par deux difficultés :

- la procédure à suivre pour participer à ce type d'expérimentation est trop lourde et dissuade souvent les collectivités ;

- l'issue de l'expérimentation prévue par la loi organique est binaire : soit la mesure testée est généralisée à l'ensemble du territoire, soit l'expérimentation est abandonnée.

Explicitation des propositions

Les instruments de différenciation des territoires afin de garantir l'adaptation de l'action publique aux spécificités locales doivent être renforcés. À cette fin, il convient d'inscrire dans la Constitution une possibilité de différenciation autorisant le législateur à :

- **confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie**, sans nécessité de créer des collectivités à statut particulier ;

- **permettre aux collectivités de déroger aux lois et règlements**, pour un objet limité et sans remettre en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. À l'issue d'une première phase d'expérimentation, ces dérogations pourraient devenir pérennes, alors qu'elles sont aujourd'hui limitées dans le temps.

Le cadre juridique des expérimentations locales doit spécialement être assoupli. En particulier, la **durée des expérimentations locales** est aujourd'hui limitée à cinq ans, renouvelable une fois pour une durée de trois ans. Il devrait être confié au législateur le soin de fixer plus librement la durée de l'expérimentation, qui pourrait ainsi dépasser huit années, notamment lorsque le dossier est particulièrement complexe ou lorsque l'évaluation des résultats nécessite plus de temps.

À droit constitutionnel constant, **deux nouvelles issues devraient ainsi être ouvertes aux expérimentations locales** :

- la généralisation du dispositif à une partie seulement des collectivités territoriales, si les collectivités se trouvent dans une situation différente ou s'il existe un motif d'intérêt général ;
- la révision de la loi ou du règlement pour simplifier le droit ou attribuer des responsabilités plus importantes aux collectivités territoriales et ainsi accroître leur pouvoir réglementaire.

En cas de révision constitutionnelle, **les dérogations devraient pouvoir, le cas échéant, revêtir un caractère permanent**. À l'issue de l'expérimentation, il pourrait être proposé :

- de pérenniser ces dérogations pour tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation ;
- de les étendre, dans les mêmes conditions, à d'autres collectivités territoriales.

Si les expérimentations locales devaient se multiplier, leur suivi devrait être renforcé. Le code général des collectivités territoriales prévoit déjà que le Gouvernement transmet au Parlement :

- à la fin de chaque expérimentation, un rapport assorti des observations des collectivités ayant participé à l'expérimentation, aux fins d'évaluation ;
- un rapport annuel qui se borne à retracer l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes des collectivités, mais ne mentionne pas d'évaluation sur les expérimentations en cours.

Il conviendrait que **ce rapport annuel comporte également un volet évaluant l'ensemble des expérimentations en cours**.

B. RATIONALISER L'ORGANISATION DE LA RÉGION CAPITALE

Proposition n° 41 : Adopter, avant 2022, une grande loi de simplification et de démocratisation de l'organisation institutionnelle de la région capitale.

Éléments de contexte

La métropole du Grand Paris est un EPCI à fiscalité propre à statut particulier, créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dont l'organisation a été profondément révisée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elle a vu le jour le 1^{er} janvier 2016.

Encore en gestation, certaines réformes ne sont entrées en vigueur que récemment (gouvernance) ou ne doivent entrer en vigueur que prochainement (ressources).

Explicitation de la proposition

L'organisation de la région capitale reste au milieu du gué. Afin d'assurer un meilleur équilibre entre proximité et efficacité, trois questions principales doivent être définitivement tranchées à court terme :

- **le périmètre de la métropole du Grand Paris** : certains considèrent qu'il devrait être celui de la région, tandis que le choix a été fait en 2015 de le limiter aux zones très denses (soit la petite couronne) ;

- **l'organisation institutionnelle** : cinq strates cohabitent actuellement : les communes, les établissements territoriaux, les départements, la métropole du Grand Paris et la région Ile-de-France ;

- **la répartition des compétences** entre communes, établissements publics territoriaux et métropole du Grand Paris. Aujourd'hui, les compétences intercommunales sont réparties entre les établissements publics territoriaux et la métropole du Grand Paris, cette dernière n'exerçant que peu de compétences opérationnelles.

Il est donc indispensable d'adopter, avant 2022, une loi relative à l'organisation institutionnelle de la région capitale permettant de répondre aux trois enjeux ainsi exposés.

C. CONFORTER LES TERRITOIRES ULTRAMARINS DANS LA RÉPUBLIQUE

Proposition n° 42 : Adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer.

Proposition n° 43 : Prévoir la transmission au Premier ministre et aux assemblées parlementaires des propositions de modifications législatives ou réglementaires présentées par les territoires ultramarins.

Éléments de contexte

La Constitution autorise, depuis la révision constitutionnelle de 2003, des adaptations aux lois et règlements dans les collectivités régies par l'article 73 « *tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Les collectivités ultramarines font en effet face à des contraintes particulières, souvent insuffisamment prises en compte par le législateur et le pouvoir réglementaire national.

Ainsi, nombre de normes nationales apparaissent inadaptées aux impératifs de développement de l'outre-mer et peuvent aboutir à des réalités absurdes. C'est notamment le cas, pour prendre l'exemple de la Guyane :

- de la difficulté de procéder à la fouille des pirogues soupçonnées de transporter du matériel d'orpillage à destination d'exploitations illégales ;

- du délai de rétention administrative parfois trop court au vu de l'immensité du territoire et de la localisation des locaux de rétention administrative ;

- de l'absence de souplesse dans le recrutement des agents publics, notamment dans l'éducation nationale, qui doit s'inscrire dans des cadres d'emplois généralement définis pour l'Hexagone.

Explicitation des propositions

Il convient donc d'**adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins.**

Une **loi d'actualisation du droit outre-mer** devrait être discutée **chaque année**, à l'initiative du Gouvernement ou de l'une des deux chambres.

Les propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ainsi que les propositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel des collectivités ultramarines, que peuvent d'ores et déjà formuler celles-ci, doivent être transmises non seulement au Premier ministre, mais également aux assemblées parlementaires.

Informé les assemblées parlementaires des souhaits d'adaptation des collectivités permettrait ainsi de ne pas faire dépendre de la seule initiative du Gouvernement la possibilité d'une traduction effective de ces demandes d'adaptation.

*

Proposition n° 44 : Réunir les articles 73 et 74 de la Constitution et permettre la définition de statuts sur-mesure pour ceux des territoires ultramarins qui le souhaiteraient.

Éléments de contexte

Les onze territoires ultramarins sont régis soit par l'article 73 de la Constitution, soit par son article 74.

Une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution se voit appliquer le principe de l'identité législative : les lois votées pour l'Hexagone s'appliquent sans modification sur son territoire. Au sein de l'article 74, les collectivités sont au contraire soumises au principe de la spécialité législative : dans ces territoires, les lois et règlements s'appliquent dans les conditions prévues par le statut de la collectivité. Le régime de l'article 74 permet de fait un éventail très large de combinaisons, allant d'une très grande assimilation à une quasi-autonomie normative.

Cette distinction entre articles 73 et 74 limite toutefois les perspectives des collectivités ultramarines, dans lesquelles les particularités sont telles qu'une décentralisation est indispensable afin de mieux les prendre en compte.

Si aujourd'hui, les élus de ces territoires - à l'exception de ceux de La Réunion - sont acquis à l'idée d'une différenciation assortie d'une compétence normative permettant de fixer les règles adaptées au territoire, la distinction entre ces deux bases juridiques est perçue comme un carcan. Elle paralyse la réflexion sur la définition de la meilleure organisation des institutions et inquiète les populations, qui craignent de perdre leurs droits, notamment sociaux, en passant d'un statut à l'autre.

Explicitation de la proposition

Comme le montre la grande diversité des statuts des collectivités régies par l'article 74, la différence entre article 73 et article 74 est aujourd'hui principalement symbolique. Il convient donc de dépasser cette dualité en réunissant les deux régimes constitutionnels au sein d'un même article.

La fusion de ces deux articles ne constituerait pas une absorption de l'un des régimes par l'autre, mais plutôt une addition permettant au législateur de déterminer avec souplesse la part de spécialité législative et celle d'identité législative s'appliquant sur le territoire de chaque collectivité ultramarine. Ainsi, les collectivités d'outre-mer pourraient disposer d'un cadre au sein duquel prendraient forme leurs aspirations d'organisation locale.

Les collectivités qui le souhaitent pourraient demander la définition d'un statut par une loi organique qui viendrait préciser les particularités du régime législatif applicable au territoire. Si une telle option n'était pas choisie, les lois et règlements s'appliqueraient de plein droit, comme c'est actuellement le cas pour les collectivités régies par l'article 73. Cela permettrait de garantir aux collectivités la possibilité de conserver le régime de l'identité législative, à moins que la collectivité - et sa population - expriment une volonté différente. Les collectivités qui disposent d'ores et déjà d'un statut spécifique le conserveraient.

IV. LIBERTÉS LOCALES : VERS UN CONTRÔLE RENFORCÉ DU PARLEMENT

Le Parlement doit être le garant du respect des libertés locales, qui sont au cœur du pacte démocratique, pour les protéger face à la tentation permanente de la recentralisation. Des outils nouveaux de suivi et d'évaluation doivent être mis à sa disposition aux fins de s'assurer de la concrétisation des principes de subsidiarité et de libre administration des collectivités.

Il revient plus particulièrement au Sénat, représentant des collectivités territoriales, d'être pionnier en la matière et de garantir les libertés locales.

Proposition n° 45 : Imposer un débat annuel consacré aux finances locales, juste avant l'examen par le Parlement du projet de loi de finances initiale.

Éléments de contexte

Les mesures relatives aux finances et à la fiscalité locales représentent chaque année environ 30 % du temps de débat des articles des projets de loi de finances. Ces mesures, souvent très techniques, sont par ailleurs dispersées au cours de la discussion. Les rassembler en favoriserait la lisibilité et la compréhension par le plus grand nombre.

Explicitation de la proposition

Afin de disposer d'un temps de discussion identifié sur les finances locales, il est proposé d'**instituer un temps de débat annuel** sur cette thématique. Ce débat s'appuierait sur des documents de synthèse relatifs aux évolutions de la fiscalité locale ainsi qu'au montant et à la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Il se tiendrait en premier lieu au Sénat, représentant des collectivités territoriales, avant d'avoir lieu à l'Assemblée nationale. En revanche, il serait hasardeux de prévoir une loi annuelle de financement des collectivités territoriales sur le modèle de la loi de financement de la sécurité sociale prévue par la Constitution depuis 1996, parce que ce serait l'instrument d'une régulation plus forte des finances locales par l'État et, par voie de conséquence, un facteur de recentralisation.

Proposition n° 46 : Créer une nouvelle catégorie de résolutions - les « résolutions territoriales » - sur le modèle des résolutions européennes, permettant au Sénat et à l'Assemblée nationale de se prononcer sur le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et du principe de subsidiarité.

Éléments de contexte

Le Parlement n'a que peu de marge de manœuvre pour s'opposer aux décisions du Gouvernement qui viennent remettre en cause la libre administration des collectivités territoriales ou le principe de subsidiarité.

Explicitation de la proposition

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des « **résolutions territoriales** » pourraient être adoptées sur la conformité d'un acte réglementaire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

De la même manière, serait créé un **droit de saisine du Sénat par les collectivités territoriales afin que celui-ci puisse contrôler le respect du principe de subsidiarité en se prononçant sous la même forme :**

- sur une demande de retrait d'un projet de loi (hors projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale et projets relatifs aux états de crise) ne respectant pas le principe de subsidiarité ;

- sur une demande de transfert de compétences par une collectivité ou une catégorie de collectivités assortie d'une évaluation de l'efficacité de ce transfert.

Proposition n° 47 : Intégrer au débat annuel du Sénat sur l'application des lois un volet consacré au respect du principe de subsidiarité et à l'évaluation de la différenciation.

Proposition n° 48 : Instituer un mécanisme de contrôle par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat de la suppression des chevauchements de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Éléments de contexte

Le Parlement dispose constitutionnellement d'une mission de contrôle du Gouvernement. Il n'est toutefois pas prévu aujourd'hui de mécanisme systématique lui permettant d'évaluer le respect effectif des grands principes de la décentralisation.

Explicitation des propositions

Il est proposé de **mettre en place un « moment subsidiarité » au Parlement, et plus spécifiquement au Sénat**, qui prendrait la forme d'un débat au cours duquel serait évalué le respect du principe de subsidiarité dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales au cours de l'année écoulée.

Il serait également l'occasion de faire un **bilan des différentes résolutions territoriales adoptées** par le Sénat au cours de la session, et d'engager le Gouvernement, le cas échéant, à en justifier l'absence de suivi.

Par ailleurs, si le nombre des **expérimentations** devait augmenter, il conviendrait d'en assurer un **suivi régulier**. Ce suivi pourrait s'appuyer sur le rapport retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes formulées que le Gouvernement doit remettre au Parlement en application de l'article LO.1113-5 du code général des collectivités territoriales.

Ce débat pourrait avoir lieu à l'occasion du débat annuel du Sénat sur l'application des lois.

Afin de nourrir ce débat, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales pourrait examiner, dans le cadre d'un rapport annuel, le respect de l'interdiction des chevauchements de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

En complément, le règlement du Sénat pourrait consacrer la possibilité de **saisine de la délégation par une collectivité ou un groupe de collectivités en vue d'une évaluation du respect du principe de subsidiarité**.

Proposition n° 49 : Permettre la saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par le Parlement pour apprécier la pertinence des projets de textes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Proposition n° 50 : Renforcer la portée des avis du conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Éléments de contexte

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de loi et de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables.

Explicitation des propositions

Afin de mieux garantir le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, **la saisine de cette instance par le Parlement** serait prévue à l'instar des saisines de la Cour des comptes.

Le rôle du CNEN pourrait également être renforcé : il se prononcerait sur la pertinence du texte qui lui est soumis au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Pour les projets de loi, il examinerait notamment la pertinence des renvois au pouvoir réglementaire national.

De la même manière, la portée des avis du CNEN pourrait être accrue, en obligeant le Gouvernement, en cas d'avis défavorable du CNEN, à lui transmettre un projet de loi modifié ou à justifier le maintien du projet initial en transmettant des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération, comme c'est le cas actuellement pour les projets de textes réglementaires.

ANNEXES

ANNEXE I CALENDRIER DES RÉUNIONS

RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

⇒ Mercredi 26 février, à 8 heures

Réunion constitutive

⇒ Mercredi 20 mai, à 8 heures

Autonomie

⇒ Mercredi 10 juin, à 8 heures

Subsidiarité

⇒ Mercredi 17 juin, à 8 heures

Différenciation

⇒ Mercredi 24 juin, à 8 heures

Présentation des conclusions

RÉUNIONS DU COMITÉ TECHNIQUE PRÉPARATOIRE

⇒ Mardi 18 février, à 18 heures

Organisation des travaux

⇒ Mardi 3 mars, à 19 heures

Autonomie (*Pouvoir règlementaire des collectivités territoriales*)

⇒ Mardi 31 mars, à 16 heures

Autonomie (*Autonomie financière*)

⇒ Mardi 7 avril, à 16 heures

Autonomie (*Autonomie financière/Modalités de coopération entre les collectivités territoriales*)

⇒ **Vendredi 17 avril, à 15 heures**

Autonomie (*Modalités de coopération entre les collectivités territoriales*)

⇒ **Mercredi 22 avril, à 17 heures**

Audition de M. Renaud Muselier, président de Régions de France

⇒ **Lundi 27 avril, à 11 heures**

Audition de M. Michel Fournier, premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France

⇒ **Lundi 27 avril, à 15 heures**

Audition de MM. François Baroin, président, et André Laignel, premier vice-président délégué, de l'Association des maires de France

⇒ **Lundi 27 avril, à 16 heures**

Audition de M. Jean-Léonce Dupont, président du département du Calvados, membre de l'Assemblée des départements de France

⇒ **Mardi 12 mai, à 16 heures**

Audition de M. Charles-Éric Lemaignan, premier Vice-président de l'Assemblée des communautés de France

⇒ **Mardi 12 mai, à 17 heures**

Subsidiarité (*Répartition des compétences entre les collectivités/Clause générale de compétence*)

⇒ **Mardi 19 mai, à 15 heures**

Subsidiarité (*Répartition des compétences entre les collectivités/Déconcentration*)

⇒ **Mardi 2 juin, à 14 heures 45**

Subsidiarité (*Répartition des compétences entre les collectivités/Délégations de compétences de l'État aux collectivités territoriales/ Transferts d'infrastructures*)

⇒ **Mercredi 10 juin, à 14 heures**

Différenciation (*Différenciation des normes et des compétences/Expérimentations de l'article 72 de la Constitution/Collectivités ultramarines*)

CYCLE D'AUDITIONS ET DE TABLES-RONDES
DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
SUR LES PISTES UTILES DE DÉCENTRALISATION POUR L'AVENIR

⇒ **Jeudi 9 avril**

Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales ;

⇒ **Jeudi 16 avril**

Table ronde avec les présidents des grandes associations d'élus locaux avec François Baroin, président de l'Association des Maires de France (AMF), Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), et Renaud Muselier, président de l'Association Régions de France ;

⇒ **Jeudi 30 avril**

Table ronde avec des élus de régions particulièrement touchées par le COVID-19 : Jean Rottner, président de la région Grand Est, Brigitte Klinkert, présidente du département du Haut-Rhin, Stéphane Beaudet, Maire d'Évry-Courcouronnes (91), président de l'Association des maires d'Ile-de-France (AMIF) ;

⇒ **Mercredi 13 mai**

Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ;

⇒ **Jeudi 28 mai**

Table ronde sur la coordination collectivités territoriales - agences régionales de santé avec Jean-Louis Thiériot, député de Seine-et-Marne, Dominique Dhumeaux, maire de Fercé-sur-Sarthe, Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, Frédéric Pierru, sociologue, chargé de recherche au CNRS, et Jean de Kervasdoué, économiste de la santé, professeur émérite au CNAM ;

⇒ **Jeudi 4 juin**

Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur sur les marges d'action pour les collectivités territoriales en lien avec l'État ;

⇒ **Jeudi 11 juin**

Table ronde avec des Think tanks sur l'avenir des libertés locales avec Dominique Reynié, professeur à Sciences Po, directeur général de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol), Nicolas Kada, professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes, auteur de l'étude de la Fondation Jean Jaurès « Une nouvelle décentralisation de la République », Michel Degoffe, professeur de droit public à l'Université de Paris, responsable du groupe « Territoires, décentralisation, collectivités » de la Fondation du Pont-Neuf, et Jean-Thomas Lesueur, délégué général de l'Institut Thomas More ;

⇒ **Jeudi 18 juin**

Table ronde avec des enseignants et chercheurs sur l'avenir des libertés locales avec Jean-François Brisson, Professeur des universités à l'Université de Bordeaux, Patrick Le Lidec, Chargé de recherche CNRS à Sciences Po, Olivier Renaudie, Professeur des universités à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I, et Michel Verpeaux, Professeur des universités à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I, Président de l'Association française de droit des collectivités territoriales des universités de Bordeaux, Paris I Panthéon-Sorbonne et Sciences Po Paris.

ANNEXE II PRINCIPAUX TRAVAUX DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION

Le groupe de travail a pu fonder sa réflexion sur les nombreux travaux conduits par le Sénat en matière de décentralisation.

I. CONSULTATIONS EN LIGNE

Dans le cadre du groupe de travail lancé par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, pour préparer un nouvel acte de la décentralisation, **la délégation du Sénat aux collectivités territoriales a réalisé les travaux suivants :**

- du 24 février au 2 mars 2020 : une enquête auprès du grand public sur la perception par les Français de la décentralisation et de l'action publique locale ;

- du 9 avril au 4 mai 2020 : une consultation nationale des élus locaux *via* la plateforme participative du Sénat.

A. L'ENQUÊTE « GRAND PUBLIC » SUR LA PERCEPTION PAR LES FRANÇAIS DE LA DÉCENTRALISATION ET DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales a confié à l'institut de sondage CSA une enquête auprès du grand public, du 24 février au 2 mars dernier sur un **échantillon de 1 007 individus représentatif de l'ensemble de la population française de 18 ans et plus, sur la perception par les Français de la décentralisation et de l'action publique locale¹.**

Parmi les apports essentiels de l'enquête :

Les Français jugent l'organisation territoriale peu lisible et souhaitent quasi unanimement la réformer (95 %).

Ils attendent que les différents échelons institutionnels et, en particulier, l'État, s'engagent davantage dans **la réduction des inégalités entre territoires. La poursuite du processus de décentralisation est perçue par 3 Français sur 4 comme « une bonne chose ».**

¹ Les données complètes du sondage sont publiées en ligne sur le site internet du Sénat à la page de la délégation : <http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

À 68 %, ils se disent favorables à ce que les lois nationales puissent être adaptées aux spécificités locales.

L'organisation territoriale est jugée peu lisible : 65 % des Français ne jugent « pas claire » la répartition des rôles et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Les pouvoirs publics sont perçus par 73 % des Français comme insuffisamment engagés dans la réduction des inégalités entre territoires.

3 Français sur 4 estiment que la décentralisation est « une bonne chose » et souhaitent la renforcer, ils se disent favorables à ce que les lois nationales puissent être adaptées aux spécificités des territoires,

La bonne perception de la majorité des Français de la décentralisation n'efface toutefois pas un clivage sur **la question du risque d'une France « à deux vitesses ».**

B. LA CONSULTATION NATIONALE DES ÉLUS LOCAUX SUR LA PLATEFORME PARTICIPATIVE DU SÉNAT

La consultation sur la plateforme participative des élus locaux du Sénat a mobilisé, entre le 9 avril et le 4 mai, **un public de près de 1 800 personnes, formé à 81 % de maires**, dont la moitié sont élus dans une commune de moins de 1 000 habitants.

II. PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES

Proposition de loi constitutionnelle n° 58 (2014-2015) tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires, présentée par MM. Gérard LARCHER et Philippe BAS et adoptée par le Sénat le 3 février 2015 ;

Proposition de loi constitutionnelle n° 64 (2015-2016) tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes de M. Rémy POINTEREAU et adoptée par le Sénat le 12 janvier 2016 ;

Proposition de loi n° 122 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale de MM. Philippe BAS, Mathieu DARNAUD, Bruno RETAILLEAU, adoptée par le Sénat le 13 juin 2018 ;

Proposition de loi n° 98 (2018-2019) tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires de M. Alain MARC et adopté par le Sénat le 9 mai 2019 ;

Proposition de loi n° 29 (2018-2019) portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux, présentée par M. Jérôme BIGNON et adoptée par le Sénat le 21 novembre 2019 ;

Proposition de loi constitutionnelle n° 4 (2019-2020) loi pour le renforcement des libertés locales de MM. Philippe BAS, Mathieu DARNAUD, Bruno RETAILLEAU, déposé au Sénat le 1^{er} octobre 2019 ;

Proposition de loi organique n° 5 (2019-2020) loi pour le renforcement des libertés locales de MM. Philippe BAS, Mathieu DARNAUD, Bruno RETAILLEAU, déposé au Sénat le 1^{er} octobre 2019 ;

Proposition de loi n° 6 (2019-2020) loi pour le renforcement des libertés locales de MM. Philippe BAS, Mathieu DARNAUD, Bruno RETAILLEAU, déposé au Sénat le 1^{er} octobre 2019.

III. RAPPORTS D'INFORMATION SÉNATORIAUX

Rapport d'information n° 262 (2007-2008), *Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital*, de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation et déposé le 8 avril 2008 ;

Rapport d'information n° 49 (2013-2014), *Des territoires responsables pour une République efficace*, de M. Yves KRATTINGER, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République et déposé le 8 octobre 2013 ;

Rapport d'information n° 108 (2015-2016), *Les collectivités territoriales s'engagent pour le climat*, de M. Jean-Marie BOCKEL, Mme Caroline CAYEUX, MM. Michel DELEBARRE, Christian FAVIER, Joël LABBÉ, Antoine LEFÈVRE, Jacques MÉZARD et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 22 octobre 2015 ;

Rapport d'information n° 193 (2015-2016) *Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions*, de MM. Hervé MAUREY et Patrick CHAIZE, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et déposé le 25 novembre 2015 ;

Rapport d'information n° 493 (2015-2016), *Réforme territoriale : les premiers retours de l'expérience du terrain*, de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois et déposé le 23 mars 2016 ;

Rapport d'information n° 527 (2015-2016), *L'évolution des finances locales à l'horizon 2017 : les conditions d'une réforme soutenable, équitable et durable*, de MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 5 avril 2016 ;

Rapport d'information n° 563 (2015-2016), *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite*, de M. Christian MANABLE et Mme Françoise GATEL, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 28 avril 2016 ;

Rapport d'information n° 642 (2015-2016), *L'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, de M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 26 mai 2016 ;

Rapport d'information n° 730 (2015-2016), *Quand la réforme rencontre les territoires - Deuxième rapport d'étape de la mission de contrôle et de suivi de la mise en oeuvre des lois de réforme territoriale*, de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois et déposé le 29 juin 2016 ;

Rapport d'information n° 731 (2015-2016) *sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal*, de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 juin 2016 ;

Rapport d'information n° 181 (2016-2017), *Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités*, de M. Éric DOLIGÉ et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 6 décembre 2016 ;

Rapport d'information n° 232 (2016-2017), *Innover dans le tourisme outre-mer, la clé du succès*, de M. Michel MAGRAS, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et déposé le 15 décembre 2016 ;

Rapport d'information n° 420 (2016-2017), *Sous-préfectures : l'État à proximité*, de M. Hervé MARSEILLE, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 février 2017 ;

Rapport d'information n° 485 (2016-2017), *Laisser respirer les territoires*, de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois et déposé le 29 mars 2017 ;

Rapport d'information n° 565 (2016-2017), *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, de MM. Hervé MAUREY et Louis-Jean de NICOLAY, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et déposé le 31 mai 2017 ;

Rapport d'information n° 676 (2016-2017) *Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : rapport d'étape*, de MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN, fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 20 juillet 2017 ;

Rapport d'information n° 165 (2017-2018), *La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité*, de Mme Catherine TROENDLÉ et M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois et déposé le 13 décembre 2017 ;

Rapport d'information n° 642 (2017-2018), *Conditions d'exercice des mandats locaux*, de MM. Jean-Marie BOCKEL François BONHOMME, Daniel CHASSEING, Mme Josiane COSTES, MM. Mathieu DARNAUD, Marc DAUNIS, Bernard DELCROS, Mmes Françoise GATEL, Michelle GRÉAUME, MM. François GROSDIDIER, Charles GUENÉ, Éric KERROUCHE, Antoine LEFÈVRE, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, et M. Alain RICHARD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 5 juillet 2018 ;

Rapport d'information n° 3 (2018-2019), *Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ?*, de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 octobre 2018 ;

Rapport d'information n° 110 (2018-2019), *Fortifier la démocratie de proximité - Trente propositions pour nos communes*, de M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois et déposé le 7 novembre 2018 ;

Rapport d'information n° 117 (2018-2019), *Mettre les nouvelles mobilités au service de tous les territoires*, de Mme Françoise CARTRON, MM. Alain FOUCHÉ, Olivier JACQUIN, Didier RAMBAUD et Mme Michèle VULLIEN, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective et déposé le 8 novembre 2018 ;

Rapport d'information n° 442 (2018-2019), *La métropole de Lyon : une affaire d'hommes et de circonstances*, de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, fait au nom de la commission des finances et déposé le 10 avril 2019 ;

Rapport d'information n° 560 (2018-2019), *Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes*, de MM. Jean-Marie BOCKEL et Mathieu DARNAUD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 11 juin 2019 ;

Rapport d'information n° 559 (2018-2019), *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, de M. Antoine LEFÈVRE et Mme Patricia SCHILLINGER, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 11 juin 2019 ;

Rapport d'information n° 609 (2018-2019), *Sécurité des ponts : éviter un drame*, de MM. Patrick CHAIZE et Michel DAGBERT, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et déposé le 26 juin 2019 ;

Rapport d'information n° 673 (2018-2019), *Le contrat : un outil d'avenir pour relever le défi du développement rural*, de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances et déposé le 17 juillet 2019 ;

Rapport d'information n° 734 (2018-2019), *Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires*, de Mme Josiane COSTES, fait au nom de la mission d'information Transports aériens et déposé le 24 septembre 2019 ;

Rapport d'information n° 745 (2018-2019), *Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires*, de Mme Colette MÉLOT, fait au nom de la MI Sous-utilisation des fonds européens et déposé le 25 septembre 2019 ;

Rapport d'information n° 744 (2018-2019), *La gratuité totale des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?*, de M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la MI Gratuité des transports collectifs et déposé le 25 septembre 2019 ;

Rapport d'information n° 740 (2018-2019), *Les régions, acteurs d'avenir de la recherche en France*, de M. Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des finances et déposé le 25 septembre 2019 ;

Rapport d'information n° 11 (2019-2020), *Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires - Résultats de la consultation lancée par le Sénat*, de M. Philippe BAS, fait au nom de la commission des lois et déposé le 2 octobre 2019 ;

Rapport d'information n° 43 (2019-2020), *Les nouveaux territoires de l'éducation*, de MM. Laurent LAFON et Jean-Yves ROUX, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et déposé le 9 octobre 2019 ;

Rapport d'information n° 41 (2019-2020), *Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020*, de M. Bernard DELCROS, Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances et déposé le 9 octobre 2019 ;

Rapport d'information n° 102 (2019-2020), *Les politiques territoriales du sport : de l'indépendance revendiquée à une coordination respectueuse de la diversité locale*, de MM. Claude KERN et Christian MANABLE, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et déposé le 5 novembre 2019 ;

Rapport d'information n° 117 (2018-2019), *Mettre les nouvelles mobilités au service de tous les territoires*, de Mme Françoise CARTRON, MM. Alain FOUCHÉ, Olivier JACQUIN, Didier RAMBAUD et Mme Michèle VULLIEN, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective et déposé le 8 novembre 2018 ;

Rapport d'information n° 122 (2019-2020) *sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations)*, de MM. Guillaume ARNELL, Abdallah HASSANI et Jean-François RAPIN, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer et déposé le 14 novembre 2019 ;

Rapport d'information n° 251 (2019-2020), *Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités*, de MM. Bernard DELCROS, Jean-François HUSSON, Franck MONTAUGÉ et Raymond VALL, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 11 janvier 2020 ;

Rapport d'information n° 334 (2019-2020), *Agir pour nos concitoyens : redonner de la proximité et de l'efficacité à l'action publique dans les territoires*, de M. Jacques GENEST, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 février 2020 ;

Rapport d'information n° 337 (2019-2020), *Pour une grande loi Guyane : 52 propositions*, de MM. Philippe BAS, Mathieu DARNAUD, Jean-Luc FICHET, Mme Sophie JOISSAINS et M. Thani MOHAMED SOILIH, fait au nom de la commission des lois et déposé le 19 février 2020 ;

Rapport d'information n° 426 (2019-2020), *Les maires face au patrimoine historique architectural : protéger, rénover, valoriser*, de M. Michel DAGBERT et Mme Sonia de la PROVÔTÉ, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et déposé le 13 mai 2020.

ANNEXE III

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES

- Groupe Les Républicains
- Groupe Socialiste et Républicain
- Groupe Union Centriste
- Groupe La République en Marche
- Groupe Communiste Républicain Citoyen et écologiste
- Groupe Les Indépendants - République et Territoires

CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Groupe
Les Républicains

Le Président

Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat
Petit Luxembourg

Paris, le 25 juin 2020

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, quelques réflexions concernant les propositions que le Sénat sera amené à faire dans le cadre d'un approfondissement de la décentralisation.

Une nouvelle étape de décentralisation paraît d'autant plus indispensable que ces dernières années, les collectivités ont été malmenées et qu'une recentralisation, que ressentent tous les élus locaux, s'est mise en place.

Les récentes déclarations du président de la République qui prévoit de décaler de 18 mois les élections régionales et départementales et qui indique que « le plan de relance ne peut passer par les régions et les départements si l'on respecte le calendrier électoral » traduisent une curieuse conception de la démocratie comme si cette dernière était un obstacle à l'efficacité. Comme si les collectivités locales étaient des freins à l'action de l'État ! Voilà qui n'est pas de nature à nous rassurer et qui nous rappelle que les différentes crises que nous traversons interviennent dans un contexte de défiance auquel la démocratie elle-même n'échappe pas.

Nos concitoyens ressentent le décalage qui s'est, au fil du temps, installé entre l'État et leur vie quotidienne. En voulant se mêler de tout, en étant toujours rétif à laisser des parcelles de libertés en particulier aux collectivités locales, en ayant le dogme de l'uniformisation, l'État a donné le sentiment à nos concitoyens qu'il s'était coupé de la réalité préférant le contrôle à l'action, la procédure à la solution. En fait, la décentralisation n'a jamais été considérée d'une façon autre que celle de l'État.

Sans rupture avec cette conception de la décentralisation, les grandes lois et réformes annoncées se contenteront, comme ce fut malheureusement trop souvent le cas depuis 1982, d'aménagements de circonstance. L'acte profond de décentralisation dont le pays a besoin ne se satisfera pas de quelques dispositions pratiques ou institutionnelles, sans une évolution de la conception du rôle que l'on assigne à l'État et aux collectivités locales. Sortir de la culture normative qui voudrait contraindre la totalité du réel est essentiel pour réussir l'acte 3 de la décentralisation. Les collectivités y retrouveront la liberté qui leur manque et l'État pourra se concentrer sur ses grandes missions.

Pour y parvenir, cinq directions doivent, à mon sens, guider nos travaux et orienter l'acte III de la décentralisation :

I. Donner et retenir ne vaut

C'est le premier principe vers lequel la loi nouvelle de décentralisation devra tendre. Une meilleure organisation de l'État et des collectivités territoriales passe par un partage clair des compétences et la constitution de blocs cohérents. Ce qui est dévolu à l'État doit être géré par l'État. Ce qui est dévolu aux collectivités locales doit être géré par les collectivités locales.

- « Le contrôle de légalité » doit devenir « **un conseil de légalité** » actionné à la demande par les collectivités. Les contrôles a priori de l'État sont une source de complexité et doivent disparaître. Les collectivités doivent respecter la loi et être sanctionnées a posteriori si ce n'est pas le cas.
- Ensuite les **grands blocs de compétences** des collectivités doivent être définis et complétés pour assurer une parfaite cohérence dans les missions exercées.
Par exemple, concernant les Régions et la compétence emploi, elle ne peut être exercée de façon cohérente sans le transfert de Pôle emploi. Tout comme l'ensemble de la gestion de la formation professionnelle et de l'apprentissage qui doit intégralement revenir aux Régions. L'action sociale et les EHPAD doivent relever du seul conseil départemental.

La loi future devra s'attacher à répondre à ce besoin de cohérence pour tous les niveaux de collectivités.

- Les services de l'État qui doublonnent et dont le rôle est essentiellement de contrôler ou d'orienter les collectivités locales, doivent disparaître et leurs moyens transférés. Il faut mettre fin à la pratique des comités stratégiques copilotés par l'État et les collectivités, et des autorisations préalables. L'État n'a plus à s'immiscer dans la gestion d'une compétence transférée. Il faut redonner aux collectivités la maîtrise de l'exercice de leurs compétences, et donner son sens au principe selon lequel les collectivités s'administrent librement.
- Cela impose d'effectuer une **revue complète des points de frictions**. Quelques exemples : la délégation de la gestion de l'état civil aux maires doit être totale, le domaine public maritime de la bande des 300 mètres confié aux maires, en matière d'urbanisme c'est aux collectivités d'avoir le dernier mot, la loi SRU doit être reconnectée avec la réalité locale.

2. La simplification institutionnelle

L'organisation institutionnelle des collectivités territoriales doit être simplifiée et s'organiser autour de **deux grands niveaux** : le couple Communes / Intercommunalité et le couple Départements / Région. Cela permettrait d'assurer une clarification des compétences ainsi qu'une meilleure identification par les citoyens du rôle essentiel de la démocratie locale

3. La différenciation

Même s'il s'agit d'un outil assez éloigné de ce que vivent au quotidien les élus locaux, la différenciation doit permettre de **reconnaitre la diversité des territoires** et c'est au législateur que reviendrait le soin :

- De confier des compétences distinctes à des collectivités appartenant à une même catégorie,
- Et d'autoriser une collectivité à déroger aux lois et règlement pour un objet limité.

Différenciation des compétences et des normes répondrait aux besoins d'innovation et de liberté des collectivités locales. En revanche, l'architecture institutionnelle locale devra rester la même dans tous les territoires, afin de garantir l'unité de la République.

4. La déconcentration

Il ne peut y avoir approfondissement de la décentralisation **sans une redéfinition du rôle et de l'organisation de l'État.**

- La décentralisation doit être menée de pair avec un objectif ambitieux de déconcentration des services de l'État.
- **Le préfet représentant de l'État dans le département** a vocation à être l'interlocuteur privilégié des communes et des intercommunalités. Le préfet doit voir son autorité étendue à tous les services de l'État avec une compétence inter ministérielle. Les représentants multiples de l'État dans les territoires ne parlent pas d'une seule voix. La crise sanitaire que nous venons de traverser a trop souvent été le révélateur de cette absence d'unicité de décision.
- Une liste exhaustive des cas dans lesquels le maire agit en tant qu'agent de l'État doit également être dressée.

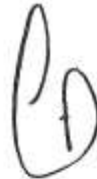
5. Les finances locales

Enfin, une décentralisation poussée et aboutie doit poser la question du financement des collectivités locales. Ce dernier doit reposer sur 3 principes :

- **Qui paie décide.** Cela veut dire qu'il ne doit exister aucune nouvelles compétences ou obligations sans compensation financière intégrale.
- Les collectivités ont besoin de **stabilité**. Les règles concernant les finances locales doivent être fixées au travers d'un plan quinquennal en début de législature.
- Un lien doit être rétabli entre fiscalité locale et administrés.

Voici Monsieur le Président, quelques réflexions qui je pense doivent servir de ligne directrice pour que le Sénat propose une réforme utile qui soit en phase avec ce que vivent et ce qu'attendent à la fois les élus locaux et nos concitoyens.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.



Bruno RETAILLEAU

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN

N° 515
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020
Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 2020

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,
Pour une nouvelle ère de la décentralisation

PRÉSENTÉE PAR
M, Éric KERROUCHE, Didier MARIE, Jérôme DURAIN, Patrick KANNER,
Jean-Pierre SUEUR

EXPOSE DES MOTIFS

On ne voit plus ce que l'on connaît trop bien. On n'identifie pas une organisation, qui, parce qu'elle est issue d'une réforme qui a bien fonctionné, semble avoir toujours existé. Tel est le destin de la décentralisation à la française : son succès se mesure à la façon dont il s'est imposé comme une évidence. Même ses plus farouches détracteurs s'y sont ralliés. Il est presque impossible aux citoyens, voire aux élus, de se souvenir de « l'avant » tant le chemin parcouru depuis les textes fondateurs initiés en 1982 est important. Dans les faits, pour la plupart d'entre nous, il est tout aussi difficile d'imaginer l'organisation antérieure que de penser pouvoir y revenir, tant celle-ci apparaîtrait exotique en tout point. La bien nommée loi du 2 mars 1982 « Droits et libertés » fut la première loi examinée en Conseil des ministres après l'élection de François Mitterrand. Elle marque un bouleversement de l'architecture institutionnelle de la France, en transformant le mode de décision et d'exercice du pouvoir national et local et donne la liberté aux territoires de s'administrer selon leurs besoins. Elle a ainsi amené le transfert des exécutifs aux élus, la fin de la tutelle, l'attribution de blocs de compétences aux collectivités, transformation de la région en collectivité, et, surtout, la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques locales font partie de notre vie quotidienne. En d'autres termes, pour reprendre Gaston Defferre, « la décentralisation est devenue la règle de vie. »¹

Cette réussite se mesure de multiples façons. On peut la peser en chiffres et rappeler, à nouveau, que les collectivités locales sont le premier investisseur public (en 2015 elles ont réalisé près de 70 % de l'investissement public civil). On sait également que les dynamiques territoriales lancées par les collectivités locales, dopées par la montée en puissance récente du bloc communal ont généré investissements, nouveaux services et politiques publiques novatrices qui ont participé de la transformation des territoires et plus largement, de la modernisation de notre pays. Certes, ces collectivités ne peuvent compenser à

¹ Discours de M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981.

elles seules les mutations du capitalisme qui provoquent l'effondrement des territoires industriels, avec trop souvent le laisser faire de la puissance publique. Elles ne peuvent non plus inverser les grands mouvements de populations ou encore répondre à toute l'ampleur du défi écologique. De ce point de vue, la crise du Covid-19 a mis en lumière les blocages et les lourdeurs de l'État central quand les collectivités territoriales, c'est-à-dire les élus locaux, ont fait la démonstration de leur réactivité, leur adaptabilité et de leur inventivité.

Ainsi, en dépit de nombreuses réussites, des difficultés demeurent. La complexification des modes de gouvernance locale, les nouveaux rapports aux territoires induits par une société du déplacement perpétuel, la contrainte financière, l'approche normative parfois trop contraignante, la modification et le renforcement du rôle et de la responsabilité des élus locaux, les attentes, quand ce ne sont les exigences citoyennes comme la remise en cause, parfois, de l'autorité politique sont autant de défis qui accompagnent désormais la montée en puissance des collectivités locales.

Par ailleurs, du point de vue institutionnel, les collectivités territoriales ont connu cette dernière décennie un véritable « big bang territorial ». On citera, pour n'en prendre que quelques-unes, la loi dite « RCT » de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), ou encore celle du 28 février 2017 relative au statut de Paris et l'aménagement métropolitain. Ces quelques textes intervenus sous deux quinquennats marqués par des orientations politiques différentes sont un marqueur de la fièvre institutionnelle qu'a connue notre système local. Ce dernier est d'ailleurs dans l'attente d'un hypothétique texte « 3D », portant cette fois-ci sur la décentralisation, la différenciation et la déconcentration.

Au final l'organisation territoriale de notre pays a été profondément redessinée. Ainsi ce sont désormais 13 régions métropolitaines et 5 régions ultramarines, 101 départements, 22 métropoles, 1 254 intercommunalités, 754 communes nouvelles et 34 970 communes qui composent la carte de France.

Ces réformes, par leur ampleur et parce qu'elles sont intervenues dans un contexte financier défavorable, ont mis les élus locaux, notamment municipaux, sous tension. Début 2019, à un moment où s'achevait leur mandat, les maires indiquaient ainsi, dans leur grande majorité, ne pas être favorables à un nouveau bouleversement institutionnel entre collectivités locales ou en matière de compétences. Cette attitude s'inscrivait dans le contexte d'incompréhension entre l'actuel exécutif et les territoires fondés sur des

éléments aussi divers que la mise en place des 80 km/heure sur les routes départementales, la suppression de la taxe d'habitation, l'asphyxie des contrats aidés ou, encore, les contrats de Cahors, sans mentionner le fâcheux épisode du #BalanceTonMaire. Si les élus locaux sont tardivement revenus en grâce pendant la crise des gilets jaunes puis par quelques gestes qui se sont notamment traduits par l'adoption d'une loi dite « Engagement et Proximité », seuls 31 % des maires se disaient confiants à la veille des municipales de 2014 dans la parole du gouvernement pour la mise en œuvre des futures réformes locales. En outre, 42 % des maires jugeaient mauvais le bilan de l'action du gouvernement vis-à-vis des territoires depuis 2017, pour 25 % qui le jugeaient bon¹.

Par contraste, à travers des initiatives comme l'appel de Marseille lancé par des représentants de toutes les strates de collectivités pour relancer la décentralisation, les élus locaux encourageaient à tirer toutes les conséquences des réformes précédentes marquant, en ce qui les concerne, la confiance qu'ils portent à leur territoire. La perspective étant d'obtenir les moyens financiers, humains et juridiques qui leur permettraient de mener les politiques publiques nécessaires à leurs territoires dans un contexte où la solidarité et l'équité territoriale se sont imposées comme des valeurs cardinales pour nos concitoyens.

Ainsi, dans un environnement difficile, rendu encore plus volatil en raison de la crise économique et sociale engendrée par la crise sanitaire de la COVID-19, il est plus que jamais nécessaire de changer notre manière d'appréhender la décentralisation en rompant avec les habitudes et le « prêt à penser » qui existent en la matière. Il s'agit d'admettre que, territorialement, nous sommes en fin de cycle et que des solutions inédites doivent voir le jour. La relance économique, sociale et culturelle comme la transition écologique passent nécessairement par les territoires, outils essentiels du monde résilient de demain.

Il n'est pas possible de penser la décentralisation sans penser le contexte intellectuel dans lequel elle est réfléchi. Le modèle Français est un modèle parmi d'autres parmi les types de gouvernement locaux qui existent en Europe. Cela signifie que si des solutions pensées dans d'autres systèmes sont intéressantes, elles ne peuvent pas forcément être « plaquées » sur notre organisation. Reste que, pour simplifier, trois problèmes taraudent les organisations locales en France comme en Europe :

- a. La question de l'autonomie, c'est-à-dire la capacité pour les collectivités de déterminer des politiques publiques autonomes ou

¹ Source : enquête IFOP réalisée pour le CEVIPOF et le groupe Socialistes et républicains du Sénat, novembre 2019.

pas dans les périmètres qui sont les leurs. Cette thématique interroge autant la question de la distribution des compétences entre strates, que celle, plus large entre État central et collectivités locales. Elle sous-entend également un questionnement autour des moyens financiers alloués aux échelons locaux dans un contexte de tension entre nécessité de rendre des services effectifs à la population et logique, souvent imposée, de maîtrise des coûts.

- b. La question de la « performance » et de l'évaluation : le gouvernement local est le plus proche du citoyen et il doit améliorer la façon dont il met en œuvre les services publics locaux.
- c. La question de la participation démocratique : partout l'échelon local est de plus en plus considéré comme essentiel pour traiter les défis majeurs. Partout, mais sans doute moins qu'ailleurs dans l'hexagone, on est passé d'un modèle traditionnel de prise de décision à un modèle plus inclusif multipliant les arènes de démocratie et procédant de nouvelles formes collaboratives de gouvernance.

Partant de cette matrice, et alors que s'ouvre un cycle de renouvellement des mandats locaux, municipaux actuellement, départementaux et régionaux ensuite, il nous semble nécessaire de tracer les grandes perspectives qui permettront d'approfondir la décentralisation du pays, en proclamant des principes simples qui entendent néanmoins transformer notre façon d'envisager notre gouvernement local. Notre proposition est fondée sur une réflexion collective, de multiples auditions, la passation d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif de maires français et des rencontres territoriales avec des élus locaux menées dans plusieurs départements.

Le premier aspect, central, est d'affirmer la nécessité d'un renversement de la logique institutionnelle qui préside à notre organisation territoriale. Dans un mouvement comparable à ce que fut la délimitation du domaine de la loi par l'article 34, nous proposons que les compétences de l'État soient limitativement énoncées dans la Constitution, celles des collectivités locales devenant la règle pour tous les autres sujets. Comme l'écrivait déjà Pierre Mauroy en 2012 : « Aucun nouvel acte de la décentralisation ne pourra désormais se passer d'une réforme en profondeur de l'État central lui-même. Seul un État resserré sur ses

fonctions régaliennes et garant de la justice territoriale peut assurer la cohérence globale des échelons territoriaux »¹.

Cela ne signifie pas pour autant que l'État doit s'effacer devant les collectivités territoriales, mais en être le partenaire. Nous croyons à un État fort qui assure l'unité nationale et l'égalité entre ses citoyens où qu'ils se trouvent sur le territoire, en métropole comme en outre-mer. Toutefois, si l'État est le garant de ces principes, l'État centralisateur n'en est plus l'unique condition. En dépit des réformes de décentralisation qui ont été entreprises au cours des quarante dernières années, la France reste à l'évidence marquée par la verticalité. Nous continuons à penser l'unité dans et par la centralité. D'une part l'État peine à tirer toutes les conséquences des compétences décentralisées et persiste à vouloir conserver une présence et un rôle dans ces domaines, en engageant sur des missions, sans plus-value avérée, des moyens qui seraient plus utiles à l'exercice de missions régaliennes ou prioritaires. D'autre part, il s'obstine à refuser les nouveaux transferts de compétences que les collectivités territoriales sollicitent et ce alors même que nous sommes entrés dans un processus « d'agencification » de l'administration qui se manifeste par des pilotages à distance, centralisés et sectorisés tout en signant un démembrement de l'État.

La vision renouvelée que nous portons nécessite l'affirmation de principes financiers idoines afin de garantir la solidarité financière et la péréquation indispensable à la cohésion nationale. La création d'une loi de financement des collectivités territoriales, la redéfinition du ratio d'autonomie financière, la révision des dotations de l'État, la réforme fiscale ou encore la compensation intégrale et évolutive de transfert de charges de l'État sont, parmi d'autres, des évolutions indispensables. Ces aspects ne sauraient être dissociés de la question environnementale et sociale des politiques publiques qui doivent notamment se traduire par la création pour chaque niveau de collectivité d'une « dotation verte territoriale » pour des territoires « décarbonés. », susceptible d'être abondée partiellement par des placements citoyens du type « Livre d'épargne pour la transition locale ».

Cette transformation implique également que les différents niveaux de collectivités soient chacun marqué par une spécialité fonctionnelle. Cette dernière doit être réaffirmée, sauf en ce qui concerne la commune, qui doit garder une compétence générale, tout en restant indéfectiblement liée à la structure intercommunale à laquelle elle appartient pour favoriser la réalisation de projets communs et la mise en œuvre localisée de la nécessaire solidarité territoriale. Certes, des ajustements organisationnels sont

¹ Eric Giuly, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Paris, Berger Levrault, 2012

nécessaires pour améliorer la répartition de telle ou telle compétence entre niveaux de gouvernement, ou encore, rendre plus flexible et agile le fonctionnement des collectivités ou de leurs groupements par des adaptations spécifiques, notamment en matière transfrontalière. Ce peut être le cas, par exemple, en rompant avec une vision trop homogène de l'exercice des compétences au sein des EPCI. Reste que les adaptations possibles en termes de compétences ne sauraient remettre en cause le cœur de compétence de chaque niveau. Cela ne doit pas empêcher des évolutions différenciées. Ainsi, une expérimentation réussie ne doit plus nécessairement mener à la généralisation de celle-ci. De la même façon que des politiques différentes sont menées par des collectivités de même niveau, un choix d'expérimentation considéré comme satisfaisant par la collectivité considérée pourrait être conservé par celle-ci. Par ailleurs, ainsi que le groupe socialiste et républicain l'avait déjà proposé à l'occasion du projet de révision constitutionnelle, la création d'un droit à la différenciation favorisant l'innovation territoriale doit lui aussi être consacré, tout autant que l'affirmation du pouvoir réglementaire des collectivités locales. La différenciation est, d'une certaine façon, l'aboutissement logique du processus de décentralisation. Toutefois, si cet aspect organisationnel n'est pas négligeable, il n'est pas pour autant déterminant.

Nous affirmons que ce qui est primordial est la mise en œuvre de politiques et de services publics équitablement répartis sur le territoire national. En l'état, la décentralisation souffre de deux maux. D'une part la logique de présidentialisation du système national a contaminé le niveau local. D'autre part, notre gouvernement local se heurte à un problème « périmétrique ». Malgré les tentatives de mise en harmonie, comme par exemple les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC), chaque entité travaille dans et pour son périmètre, en fonction de ses compétences propres, sans coordination avec ce que les autres font dans le leur. Pourtant, la population, caractérisée par une logique de multiplication des déplacements, qu'ils soient pendulaires ou non, n'a que faire des discontinuités de politique publique qu'elle subit plutôt qu'elle ne choisit. Il n'est plus possible que chacun joue sa partition sans connaître celles des autres et sans égard pour celles-ci. Il nous semble que l'ensemble des actions locales doivent être envisagées à l'aune d'une pensée dont la finalité exige une redéfinition des coopérations mises en œuvre pour qu'il y ait une continuité réelle des services rendus au public.

Bref, il faut rompre avec la logique de frontière administrative pour améliorer la porosité et la performance de notre système local, c'est-à-dire son efficacité en matière de délivrance de politiques et de services. Aussi, selon nous, convient-il de mettre fondamentalement en valeur la notion d'interterritorialité. Alors que la subsidiarité renvoie à une certaine verticalité,

quand bien même elle est nécessaire, l'interterritorialité renvoie à l'horizontalité et la continuité du territoire. Elle est la condition de l'affirmation d'une nouvelle justice spatiale qui doit aller des ruralités françaises aux zones urbaines en difficultés. L'interterritorialité doit remettre au cœur des problématiques non les perspectives organisationnelles mais bien les citoyens, le territoire vécu, la notion d'équité et l'aspect coopératif au détriment de la concurrence territoriale. Cet impératif se manifestera par l'établissement à l'échelon départemental - ou interdépartemental - d'un ou de pactes interterritoriaux prescriptifs qui s'assureront, dans le cadre d'une coopération entre tous les niveaux de gouvernement et leurs groupements, d'une distribution équitable des biens, politiques et services publics accessibles en moins de 30 minutes aux citoyens du périmètre concerné.

Nous affirmons enfin l'absolue centralité de la question démocratique tout comme la nécessité de garantir socialement un accès plus large aux fonctions électives. La décentralisation qui se dessine doit être marquée par un approfondissement de la démocratie locale. Cette dernière n'est efficace que si elle est inclusive, qu'elle favorise la participation et que, dans le même temps, elle vise à renforcer la responsabilité des citoyens. Le renforcement de la parité au sein des exécutifs, l'accroissement des droits des élus, singulièrement ceux d'opposition, la séparation des fonctions exécutives et législatives locales dans un souci de bonne gouvernance ou encore la place donnée aux citoyens dans l'élaboration et l'évaluation des projets locaux participeront de ce regain démocratique. Il en sera de même avec la mise en place d'un vrai statut de l'élu qui visera à diversifier l'origine sociale du personnel politique tout en assurant les conditions de son renouvellement.

Cette proposition de résolution est l'occasion de démontrer que le principe de décentralisation ne saurait se démonétiser et que, pour reprendre la célèbre phrase de François Mitterrand si « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire ; elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat ;

Vu l'article 34-1 de la Constitution ;

Vu les articles 1^{er}, 24 et le titre XII de la Constitution ;

Vu la charte européenne de l'autonomie locale ;

Vu le Code général des collectivités territoriales ;

Vu les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat ;

Proclame son attachement à l'organisation décentralisée de la République française ;

Affirme la nécessité d'une clarification de la répartition des compétences au sein de la République en soulignant l'exigence pour l'État de se focaliser sur ses compétences régaliennes, d'infrastructures nationales et de solidarité. Les compétences dévolues à l'État doivent être listées dans la Constitution, les autres relevant de la compétence locale ;

Affirme la place fondamentale de la commune comme cellule de base de l'organisation territoriale, située au plus près des besoins des populations, et premier échelon de la vie démocratique ;

Souligne que les communes sont dotées d'une clause générale de compétence qui doit être garantie par la Constitution ;

Affirme que les communes nouvelles sont un outil efficace de redéfinition de l'échelon communal fondé sur une démarche volontaire des élus et que cette dynamique doit être facilitée ;

Affirme que l'intercommunalité est un outil essentiel de solidarité, de coopération et de projet au sein duquel chaque commune doit avoir sa juste représentation ;

Affirme le rôle incontournable du département comme l'échelon des solidarités humaines et territoriales et de l'ingénierie de proximité ;

Affirme la place stratégique des régions, à l'échelle nationale et européenne, en matière de développement économique durable, d'aménagement du territoire et de transition écologique ;

Considère que les élus locaux appellent moins à un bouleversement institutionnel ou des compétences entre niveaux de collectivités qu'à un approfondissement de la décentralisation ;

Affirme, en revanche, que la priorité est à un nouveau cycle de redistribution des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, et notamment :

- en matière de développement économique, en rétablissant aux régions le pilotage de la politique de l'apprentissage et en leur confiant celle du service public de l'emploi ;
- en matière de santé, en redonnant aux élus locaux, et notamment aux maires et aux présidents de conseils départementaux, un rôle et des pouvoirs accrus dans la gouvernance hospitalière et l'organisation territoriale de l'accès aux soins qui sera le corollaire de la mise en œuvre d'un cinquième risque ;
- en matière d'action sociale et médico-sociale, en confiant aux départements le pilotage des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) ainsi que celui de la médecine scolaire ;
- en matière de gestion des fonds structurels européens, en faisant de la région l'autorité de gestion du Fonds social européen territorialisé et, plus largement, de l'ensemble des fonds structurels.

Considère que les transferts et l'exercice de compétences doivent s'accompagner à moyen terme de la mise en place d'un cadre financier stable et pluriannuel par :

- la création d'une loi de financement des collectivités territoriales, en cohérence avec le projet de loi de finances, qui fixe les dispositions financières, budgétaires et fiscales les impactant et permettrait d'assurer une meilleure lisibilité et une transparence du financement des collectivités ;
- la redéfinition du ratio d'autonomie financière en éliminant de celui-ci les fractions de produit d'impôt national transférées aux collectivités territoriales, ainsi qu'en instaurant un ratio d'autonomie fiscale ;
- la révision des dotations de l'État de sorte d'une part, à garantir un niveau de ressources minimum, notamment en stoppant la minoration des variables d'ajustements et d'autre part, à renforcer leur rôle péréquateur en tenant notamment compte des inégalités structurelles entre des territoires caractérisés par une accumulation d'atouts et les autres ;
- des compensations intégrales et évolutives de transfert de charges de l'État vers les collectivités territoriales, ce qui implique une mesure

systematique de l'impact financier des dispositions normatives qui concernent les collectivités locales ;

- la déterritorialisation de la fiscalité économique en organisant un prélèvement et une redistribution à l'échelle au moins d'une zone d'emplois dans l'objectif de neutraliser les concurrences entre territoires et de favoriser la coopération dans l'accessibilité des usagers aux services et équipements ;
- l'évolution des nomenclatures budgétaires afin de ne plus simplement distinguer dépenses de fonctionnement et d'investissement mais de mettre en lumière le niveau de dépenses contraintes des collectivités ;
- l'encadrement strict des appels à projet et une limitation drastique - si ce n'est la disparition - de cette possibilité de telle façon que ces appels à projet ne mettent pas systématiquement en concurrence les territoires entre eux.

Considère que ce cadre financier doit tenir compte de l'absolue nécessité de la transition écologique de notre pays et de la soutenabilité environnementale des politiques publiques qui doivent notamment se traduire par la création pour chaque niveau de collectivité d'une « dotation verte territoriale » pour des territoires « décarbonés », susceptible d'être abondée partiellement par des placements citoyens du type « livret d'épargne pour la transition locale ».

Dans l'immédiat, appelle le gouvernement d'une part, à renforcer son plan de soutien destiné à compenser les pertes des collectivités liées à l'épidémie de Covid-19, notamment pour les départements confrontés à un effet ciseaux du fait de la baisse importante de leurs recettes et à une augmentation conséquence des dépenses sociales, et d'autre part à mettre fin aux contrats de Cahors et suspendre la réforme de la fiscalité locale, notamment celle de la taxe d'habitation, pour redonner aux collectivités les marges de manœuvre dont elles ont impérativement besoin dans cette période.

Encourage le gouvernement à prolonger ce plan de soutien par un « plan de rebond territorial » qui doit permettre aux collectivités d'engager des investissements massifs, par priorité à destination de la santé, de la couverture et de l'accessibilité numériques ou de la transition écologique : rénovation thermique des bâtiments, éco-tourisme, agro-foresterie, développement des circuits courts, gestion durable de l'eau, développement des mobilités douces, du fret ferroviaire et fluvial, production locale d'énergies renouvelables... ;

Proclame la nécessité de mettre en œuvre de nouveaux leviers d'action affirmant le primat de la subsidiarité et qui permettront aux collectivités de mener à bien les politiques publiques locales :

- en autorisant d'une part, au sein du bloc communal, le transfert « à la carte » des compétences facultatives des communes à l'EPCI, et d'autre

- part l'exercice différencié d'une même compétence au sein du même EPCI (par commune, groupe de communes au sein de l'EPCI, ou totalité de l'EPCI) ;
- en donnant compétence aux collectivités territoriales frontalières des pays de l'Union européenne de nouer des partenariats avec leurs homologues sans être soumis systématiquement à une validation étatique ;
 - en facilitant le recours à l'expérimentation locale. La dérogation accordée doit pouvoir être pérennisée sans pour autant faire nécessairement l'objet d'une généralisation. Cela pourrait notamment permettre aux départements volontaires d'expérimenter la mise en œuvre d'un revenu de base ;
 - en créant un droit à la différenciation qui favorise l'innovation territoriale, permette d'adapter l'exercice des compétences à la diversité territoriale et donne plus de souplesse à l'action publique ; sans pour autant que cette différenciation n'ait pour objet ou effet de déshabiller un niveau de collectivité au profit d'un autre ;
 - en conférant au pouvoir réglementaire des collectivités une portée effective leur permettant de déterminer les modalités d'application de la loi dans leurs domaines de compétences. Chaque collectivité serait compétente en cas de non-renvoi au pouvoir réglementaire de l'État ou en complément de celui-ci. Le pouvoir de saisine du conseil régional prévu par la loi Notre pour proposer des adaptations réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, serait étendu aux autres niveaux de collectivités ;
 - en assurant un fonctionnement optimal du territoire qui rompe avec la logique de frontière et de concurrence entre collectivités liée aux périmètres géographiques de chacune ;
 - en établissant à l'échelle départementale - ou interdépartementale - un ou des pactes interterritoriaux prescriptifs qui s'assurent, dans le cadre d'une coopération entre tous les niveaux de gouvernement, d'un accès et d'une distribution équitable des biens et services publics accessibles en moins de 30 minutes aux citoyens du périmètre concerné. Ce ou ces pactes s'assureront tout particulièrement de la continuité des services entre collectivités notamment en matière de réseaux (transports collectifs, mobilités douces, déchets, eaux...). Ils doivent permettre d'intensifier la transition écologique. Ces pactes constitueront également une opportunité de revivifier les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et les pôles métropolitains.

Encourage l'État, en parallèle de cet approfondissement de la décentralisation, à mener à bien la réforme de son organisation territoriale, dans le cadre de la redéfinition des compétences qui sera inscrite dans la Constitution :

- en clarifiant son champ d'intervention et en éliminant les doublons, notamment dans les domaines où les compétences sont transférées aux collectivités territoriales ;
- en mettant fin au processus « d'agencification » de l'État qui, compte tenu du caractère mono tâche et centralisé de ces agences, l'éloigne d'une transversalité et d'une proximité des politiques publiques ;
- en renforçant l'autorité des préfets de département sur les services déconcentrés ;
- en faisant du corps préfectoral l'interface unique de communication avec les élus dans le département.

Demande que cet approfondissement de la décentralisation s'accompagne d'un affermissement de la démocratie locale par :

- la nécessité de démocratiser les fonctions exécutives intercommunales afin d'accroître leur légitimité et leur redevabilité, de mieux représenter les communes et de respecter la parité ;
- plus fondamentalement, de renforcer la présence des femmes à la tête des exécutifs locaux ;
- un accroissement des droits des élus, et notamment ceux des élus de l'opposition ;
- une séparation stricte des fonctions « exécutives » et « législatives » locales ;
- différents dispositifs de participation citoyenne pour contribuer à l'acceptabilité des projets locaux (comme, par exemple, les jurys citoyens non décisionnels, les conférences de consensus, les budgets participatifs...)
- une meilleure association des conseils de développement.

Considère qu'une avancée de la décentralisation nécessite une réaffirmation de la place des élus pour aboutir à une démocratisation des fonctions électives locales. Cette évolution passe par :

- la mise en place au sein du Code général des collectivités territoriales (CGCT) d'une partie spécifique dédiée au statut de l'élu ;
- la possibilité pour certains élus d'exercer leur fonction de manière exclusive à plein temps ou à temps partiel, en fonction de la taille de la collectivité, en devenant agent civique territorial ;

- la limitation nécessaire dans ce système du cumul dans le temps à trois mandats exécutifs dans la même fonction (à part dans les communes de moins de 1 000 habitants), cette règle constituant un levier majeur pour accélérer le renouvellement de la classe politique et la féminisation des assemblées ;
- une valorisation de l'expérience électorale dans le parcours professionnel individuel (qu'il s'agisse d'une possibilité de diplôme et/ou d'une validation des acquis de l'expérience).

Enfin, appelle à renforcer les moyens d'information et d'évaluation du Sénat pour contribuer à l'amélioration de la production normative relative aux collectivités territoriales et à l'articulation de leurs rapports avec l'État :

- en joignant l'avis du Conseil consultatif d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements ;
- en créant une commission sénatoriale d'évaluation des lois relatives à l'organisation territoriale en vue d'en mesurer leur impact et notamment leur congruence avec une offre équitable de service public sur les territoires. Cette commission doit pouvoir recourir à des expertises indépendantes auprès de la recherche publique ou faire appel à des institutions ou organismes publics existants (Conseil d'État, Cour des comptes, France Stratégie...).

CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat
Sénateur des Yvelines
Petit Luxembourg
SENAT

LE PRÉSIDENT
GROUPE UNION CENTRISTE

Paris, le 25 juin 2020

SÉNATEUR
DES
HAUTS-DE-SEINE

MAIRE HONORAIRE
DE MEUDON

Cher Monsieur le Président, *Cher Gérard,*

Je tiens avant tout à saluer la démarche que vous avez initiée au sein de notre Haute assemblée afin de réfléchir collectivement à l'avenir de la décentralisation. Cette démarche était nécessaire. La crise que nous vivons depuis plusieurs mois a révélé à nouveau à quel point il est crucial de pouvoir compter sur l'ensemble des élus locaux.

Le groupe de travail s'apprête à rendre public un ensemble de propositions ambitieuses. Nous nous retrouvons pleinement dans les conclusions de nos rapporteurs, Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, issues des travaux de ces derniers mois.

Comme vous le savez, notre groupe est historiquement très attaché à la décentralisation et à son corollaire indispensable qu'est la déconcentration. Notre pays a connu ces dernières années de trop nombreuses et très profondes réformes territoriales. Après ces bouleversements successifs, certains pourraient être tentés par un immobilisme rassurant. La vérité, c'est que nous sommes encore au milieu du gué et que la crise sanitaire a démontré que nous devons aller plus loin et plus vite dans cette logique décentralisatrice, en faisant davantage confiance aux élus et à la réactivité des territoires.

Nous ne considérons pas que les réformes récemment adoptées ces dernières années seraient intangibles. Cela pourrait signifier notamment la remise en cause de certains périmètres régionaux.

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

En effet, quatre années après leur création, plusieurs nouvelles grandes régions n'ont toujours pas réussi à affirmer leur pertinence.

Pire, elles n'ont généré qu'une infime partie des avantages promis à l'époque, notamment en matière de réductions des dépenses.

Notre groupe avait débuté dès le mois d'octobre 2019 un travail de réflexion autour de la différenciation qui nous semble être une nouvelle étape indispensable de la décentralisation. Cette dernière n'est toutefois pas sans risques. L'écueil majeur serait d'assimiler la différenciation à un droit des exceptions : celui où une succession de lois serait une suite de réponses particulières à des demandes particulières. Au nom de l'égalité, la différenciation est ce souffle qui doit concerner tous les territoires. Elle doit instaurer une procédure offrant aux collectivités territoriales la possibilité de proposer à l'État des adaptations des normes en fonction de leur particularité et priorités locales, dans un souci de proximité et d'efficacité.

Il est ainsi temps d'inscrire dans la loi le droit pour toutes les catégories de collectivités territoriales de proposer les adaptations des normes qui encadrent leur organisation, leur fonctionnement ou leurs compétences.

Près de quarante ans après l'introduction de la décentralisation, la différenciation offre des perspectives fécondes : celles d'ériger une relation mature entre les collectivités locales et l'État dont la confiance sera le ferment, en cohérence avec l'affirmation constitutionnelle d'une France dont l'organisation est décentralisée.

La différenciation implique des réponses distinctes faces à des situations objectives différentes. Elle se marie étroitement avec les notions d'expérimentation et de contractualisation. Nous pensons légitime que le législateur ouvre largement les portes à ces facultés. Nous pensons qu'elles seront libératrices et stimulantes pour les élus locaux.

Faire confiance aux élus, c'est aussi réaffirmer un principe fondateur de la décentralisation : la libre administration des collectivités territoriales. Prévue à l'article 72 de la Constitution, cette disposition présente toutefois une insuffisance qu'il conviendrait de pallier. Selon nous, ce principe de libre administration ne peut être dissocié de son corollaire : l'autonomie financière des collectivités. Ce dernier a été progressivement précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel mais il n'a jamais indiqué précisément son contour.

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Seule une révision de la Constitution permettrait de garantir la portée réelle de ce principe fondamental. Elle serait l'occasion de réaffirmer la nécessité d'une autonomie fiscale, complétée d'un système de péréquation garantissant un niveau de ressources à chaque collectivité territoriale.

Les élus ont également besoin qu'on leur garantisse un statut digne de ce nom. Notre délégation aux collectivités territoriales a présenté de nombreuses propositions. Certaines ont pu être intégrées dans la loi depuis mais le travail est loin d'être terminé. C'est indispensable si on veut attirer de nouveaux talents au service de nos concitoyens.

Enfin, nous sommes nombreux à nous interroger sur l'inquiétante déconnexion qu'a engendrée le non-cumul des mandats. On constate chaque jour un peu plus, notamment chez nos collègues députés, cette méconnaissance des réalités locales auxquelles sont confrontés chaque jour les maires et leurs adjoints. Il serait opportun de réfléchir au rétablissement de la faculté pour un parlementaire d'être membre d'un exécutif local.

Nous espérons que l'important travail réalisé par le Sénat, alimenté par les contributions de sa commission des Lois, de sa délégation aux collectivités territoriales mais également par l'ensemble des groupes politiques, sera entendu par le Gouvernement. Nous appelons de nos vœux la concrétisation rapide des propositions formulées par le groupe de travail que vous avez opportunément initié.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

A-L


Hervé MARSEILLE

CONTRIBUTION DU GROUPE LA RÉPUBLIQUE EN MARCHÉ

Contribution du groupe La République en Marche

Le groupe LaREM remercie le groupe de travail sur la décentralisation, ainsi que ses deux co-rapporteurs, pour tout leur travail, dont il a bien été destinataire.

« *Les collectivités territoriales et l'État ont la République en partage* », avait déclaré la Ministre de la Cohésion des Territoires devant notre assemblée le 9 octobre dernier. Cette assertion retrouve toute sa justesse et son actualité à la lecture des propositions du groupe de travail.

Le groupe de travail sur la décentralisation, et c'est tout à son honneur, a souhaité envisager ce partage afin de rappeler toute la légitimité du Parlement à en définir les modalités et contours. Nous partageons sans réserve la volonté de notre Haute-Assemblée de se saisir de ce sujet.

Cependant, le délai imparti aux groupes politiques pour rendre leurs propositions et affirmer leur ligne politique quant à ce sujet, vaste et essentiel, paraît trop court pour raisonnablement attendre de nous une prise de position ferme, détaillée et définitive.

Notre ambition pour la « *République en partage* », pour cette République décentralisée consacrée par l'article premier de notre Constitution, ne saurait être amoindrie par des délais contraints.

En outre, nous ne saurions prendre position quant à l'organisation de la République décentralisée au lendemain des élections municipales et à moins de trois mois d'un renouvellement partiel du Sénat. Le modèle d'organisation de vie institutionnelle et politique que nous souhaitons proposer, nos concitoyens et tous les élus locaux méritent mieux que de simples déclarations d'intentions.

Nous souhaitons à ce titre rappeler qu'un projet de loi organique sur l'expérimentation a récemment été annoncé par la Ministre de la Cohésion des Territoires, et devrait permettre à la Haute-Assemblée de débattre de dispositions concrètes et précises visant à faire évoluer ce volet essentiel de la décentralisation.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe LaREM souhaite donc réserver sa position sur certaines propositions émises par le groupe de travail, afin de pouvoir y travailler avec tout le sérieux et la rigueur nécessaires.

Nous appelons de nos vœux un débat précis, pragmatique, concret et chiffré, afin de permettre à notre institution de voir les annonces retenues à l'issue du travail parlementaire et suivies d'effets.

Notre groupe souhaite pouvoir tenir ce débat sur la base de propositions plus détaillées, afin de pouvoir exprimer en conscience sa position sur les trois sujets essentiels qu'a souhaité développer ce groupe de travail : la décentralisation, la déconcentration et la différenciation.

François PATRIAT
Sénateur de la Côte-d'Or
Président du Groupe LaREM

**CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN
CITOYEN ET ÉCOLOGISTE**

Contribution Groupe CRCE – Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation

Emmanuel Macron souhaite que nous rentrions dans une nouvelle étape de décentralisation et le projet de loi « 3D » pour « décentralisation, déconcentration, différenciation » a pris une toute autre tournure avec la crise du covid-19. Les élus locaux ont prouvé leur réactivité et efficacité auprès des citoyennes et citoyens alors que les défaillances de l'État ont conduit les collectivités à faire au mieux avec les moyens disponibles. Sans revenir sur la gestion de la crise faite par l'exécutif actuel, elle tend à aviver les mécontentements, les particularismes locaux et les critiques envers l'État central, ce qui peut nourrir les divisions. Tout ce contexte joue énormément sur la façon dont la décentralisation peut être appréhendée.

Approfondir la proximité et la complémentarité de l'organisation territoriale dans un cadre national garant de l'égalité

Le consensus se fait autour du besoin de proximité, impératif à l'origine même de la création des communes et des départements et plus globalement d'une organisation territoriale de la République avec des divisions « également désirées par toutes les provinces et fondées sur des rapports déjà connus » pour citer Mirabeau.

Le département dont l'existence a été menacée ressort de la crise comme échelon pertinent d'action tant de décentralisation que de déconcentration. Le préfet doit permettre un dialogue entre collectivités et État afin d'agir dans la meilleure complémentarité possible et coordination, des services décentralisés et déconcentrés.

Nous refusons cependant qu'il devienne un « super-préfet » autonome qui viendrait en contre-pouvoir du Parlement, et négocierait au cas par cas avec les élus locaux en variant dans son application des normes. Rapprocher l'État des citoyens ne signifie pas créer une nouvelle strate politique à la légitimité démocratique douteuse. À ce titre le décret du 8 avril dernier permettant aux préfets de déroger aux normes notamment environnementales et patrimoniales ouvre la voie à un véritable nivellement par le bas de dispositifs protecteurs.

Les collectivités doivent s'exprimer par l'intermédiaire de leurs représentants élus démocratiquement, d'où l'impératif de **mieux associer les conseillers municipaux, départementaux et régionaux aux différents services déconcentrés** dans une logique de coopération et toujours dans un cadre législatif national défini par le législateur et l'exécutif. À rebours de ces principes basés sur l'acceptabilité politique, sociale et le désir de territoires cohérents, les dernières réformes territoriales n'ont répondu qu'à des logiques budgétaires de réduction des dépenses publiques et de « rationalisation » des structures et compétences. Ces lois ont été d'une violence sans égale envers les communes qui se sont vues imposer des regroupements et transferts de compétences sans avoir leur mot à dire. Nous souhaitons que **l'intercommunalisation se base sur le volontariat aux**

services des communes, dans l'intérêt général des citoyens. Les EPCI sont nés d'une volonté de collaboration entre les collectivités et non pour s'autonomiser en aspirant les pouvoirs communaux et en distanciant l'action politique.

Les grands absents de la vision techno-managériale de l'organisation territoriale des derniers gouvernements demeurent les citoyennes et citoyens alors que l'organisation territoriale est censée leur offrir des services publics orientés vers leurs besoins.

Le respect des principes constitutionnels de libre administration et de l'autonomie des collectivités souffre d'un excès de normes techniques et de contraintes financières et nous avons déjà les outils pour y remédier, pour aller vers une simplification souhaitée par les élus locaux, plutôt que de contribuer à un nouveau « big bang territorial ». Le pouvoir réglementaire local existe, selon les compétences et dans un cadre établi par le législateur il doit pouvoir être valorisé. L'introduction d'**une clause de non-régression lorsque le législateur renvoie au pouvoir réglementaire local** permettrait de ne pas aller vers un nivellement par le bas notamment en matière de santé, d'éducation, d'environnement ou encore de logement.

Le législateur doit mieux prendre en compte le ressenti des élus locaux dont la voix ne doit pas renvoyer à de simples consultations invisibilisées mais à un réel travail en amont et a posteriori.

La consécration de la clause générale de compétences, pour tous les niveaux de collectivités et non seulement les communes, est un moyen de répondre aux demandes de complémentarité des collectivités face à l'action de l'État ou des autres niveaux de collectivités. Nous défendons une décentralisation plus solidaire afin de ne pas s'enfermer dans la logique d'opposition entre État et collectivités, tout comme la logique de spécialisation qui ne mène qu'à la réduction des moyens et à la mise en concurrence des territoires.

Rapprocher les citoyens de l'action publique en développant la démocratie participative locale

Il n'y aura pas selon nous de nouvelle ère de la décentralisation sans un essor de la démocratie citoyenne, sans une véritable révolution citoyenne. C'est vrai au niveau national où chacun constate la fin du cycle de la Vème République et l'aspiration populaire à être partie prenante aux décisions non par un seul vote (électif ou référendaire) mais tout au long des mandats.

C'est bien entendu vrai au niveau local, où intervention citoyenne et démocratie participative, ouvertes à tous et non à quelques interlocuteurs spécialisés, doivent devenir le quotidien de la vie démocratique. Consultation citoyenne, obligation de bilan d'étape avec expression populaire, organisation du débat public sur des grands projets doivent être imaginés et généralisés.

Sans cet effort déterminant, toute réforme territoriale d'ampleur sera vouée à l'incompréhension. Enfin, le retour évoqué ici ou là du « conseiller territorial », condensé du conseiller départemental et régional, serait contraire à l'idée d'une plus grande proximité démocratique.

Contre la logique austéritaire et concurrentielle, donner les moyens financiers aux collectivités d'assurer leurs missions de services publics dans toute la République

Après la baisse de 12 milliards d'euros des dotations locales sous le quinquennat de François Hollande, la crise actuelle a de nouveau profondément bouleversé les finances locales et a révélé la fragilité de la réforme de la fiscalité locale en cours de concrétisation. Nous nous sommes opposés lors du dernier examen budgétaire à cette réforme rendant les collectivités plus vulnérables dans leur autonomie financière et nous persistons dans cette opposition. Les pertes liées au covid-19 s'étendront jusqu'en 2022 et ont un impact sur tous les niveaux de collectivités et sur la péréquation. L'architecture des ressources locales doit être repensée alors que le Gouvernement a acté pour les départements la fin de leur dernier outil fiscal sur lequel ils ont un pouvoir de taux, remplacé par une TVA dépendante de la conjoncture et dont la baisse correspond en général à une hausse de leurs dépenses sociales dont le RSA. La stabilité des finances des collectivités doit être assurée d'une part par l'État dans ses dotations et d'autre part grâce à certains impôts. Cependant, derrière le débat sur l'autonomie financière ne doit pas s'effacer la question de la redistribution, de la péréquation entre les collectivités, qui est en cours de bouleversement par la suppression de la taxe d'habitation et la crise du covid-19. La réflexion sur les indicateurs de la péréquation doit leur permettre de refléter au mieux la situation des territoires et les besoins réels, pour tendre vers une réduction des inégalités territoriales et maintenir un échange entre les territoires. La décentralisation est indissociable de la péréquation dans une République unie permettant l'égalité des citoyens et des territoires et contre la concentration des richesses et la concurrence inter-territoriale.

C'est aussi pour cela que la décentralisation des compétences doit induire **un accompagnement de l'État par une déconcentration importante et par un transfert de moyens financiers et humains** permettant aux collectivités d'assurer leurs compétences. Jusqu'à présent on a pu constater le mouvement inverse, avec des compétences mal compensées et dont les transferts financiers de l'État vers les collectivités devenaient des variables d'ajustement au fil des années. D'où notre prudence sur la départementalisation à outrance des compétences de solidarités sociales et territoriales afin d'assurer une égalité de tous devant l'accès aux services publics. La décentralisation doit se réaliser tant par un cadre législatif national clair et s'appliquant partout que par des moyens et un accompagnement de l'État pour ne pas être une décentralisation « sauvage » créatrice d'inégalités, ce qui implique de sortir de la logique d'austérité et de réduction des budgets des services publics pour lutter contre leur privatisation.

La logique de complémentarité permet pour nous de décentraliser des compétences tout en ne déresponsabilisant pas l'État qui doit pouvoir agir pour assurer un équilibre, d'autant plus dans des compétences nécessitant

une intransigeance en termes d'égalité et de sécurité comme les aides sociales, le logement, l'emploi ou encore les transports. Cette aspiration affichée ici ou là au moins d'État ne doit masquer l'objectif de moins de dépenses publiques, moins de services publics.

Pour des collectivités locales égales au sein d'un Etat central et territorial solidaire et responsable

Nous disposons de l'expérience et des outils pour améliorer le fonctionnement de la République au travers de la décentralisation qui ne peut être envisagée sans une déconcentration respectueuse de l'unicité du service public. Ne fragilisons pas les valeurs sur lesquelles elle se fonde, son unité et son indivisibilité pour garantir l'égalité de tous, en modifiant notre Constitution de manière ambiguë et en ouvrant la voie à une évolution de type fédéraliste à laquelle nous sommes profondément opposés.

L'offensive en faveur de l'approfondissement de la différenciation territoriale est pour nous amplifiée par la crise actuelle, exacerbant les particularismes locaux et le désamour d'un État défaillant. Au contraire cette situation devrait nous amener à améliorer la gestion par l'État de son action territoriale, de ses relations avec les élus locaux et de la coopération nécessaire entre eux. Plutôt que de se diviser en actant un désengagement de l'État demandons plus d'État et plus de moyens pour accompagner les collectivités en temps de crise comme au quotidien. Prendre la voie de la fracture et de la facilité en faisant de la différenciation le fil rouge de l'organisation territoriale constitue un danger pour la démocratie. Lorsque d'aucuns défendent que la finalité de la décentralisation c'est la différenciation, nous estimons que la finalité de cette dernière c'est l'éclatement de l'unicité de la République pourtant affirmée à l'article 1^{er} de la Constitution. Accepter cela c'est créer un effet de cliquet, sur lequel nous ne pourrions revenir que difficilement si notamment nous l'inscrivions dans la Constitution.

Le consensus se fait sur la volonté au local de ne plus faire un "big bang territorial", de simplifier les textes, alors ne créons pas une telle chimère constitutionnelle.

Contre l'égalité des citoyens dans un territoire uni et indivisible la différenciation ouvre la porte aux régionalismes, aux inégalités territoriales, à la concurrence entre les territoires, au dumping social et environnemental et transformera la République en une République 2.0 à géométrie variable et en constante contractualisation et "flexibilisation". Nous sommes pour un cadre territorial stable équilibré par la loi, démocratisé par une intervention citoyenne renforcée, avec des échelons clairement identifiés et qui ne sont pas en concurrence ni face à leurs identités spécifiques ni face à leurs compétences. La prudence nous invite à rappeler cette phrase de Rousseau : « C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir ».

**CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE
ET TERRITOIRES**

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉCENTRALISATION

Contribution du Groupe Les Indépendants – République & Territoires

La décentralisation procède d'une ambition double et dont les objectifs entrent parfois en tension : d'une part, défendre l'unité républicaine ; d'autre part, respecter la diversité de nos territoires. C'est dans cette optique que doit s'opérer le transfert de compétences de l'État, garant de l'unité républicaine, aux collectivités locales, représentantes de la diversité de nos territoires. La réussite de ce transfert doit se fonder sur une confiance renouvelée en les atouts respectifs de l'État et des collectivités. La République française est indivisible mais elle est plurielle.

Depuis la réforme de 2003, il est inscrit dans la Constitution que l'organisation de la France est décentralisée. Le Groupe Les Indépendants considère que cette organisation décentralisée doit se fonder sur le principe d'une subsidiarité ascendante : pour répondre le plus adéquatement aux besoins des différentes situations locales, les décisions politiques doivent être prises au plus près des citoyens. Cela suppose de renouveler la confiance en les territoires quant à leur capacité à connaître et résoudre les difficultés propres à leur terrain. Il s'agit de fonder le processus décentralisateur sur le bloc communal, si essentiel à la démocratie locale.

La nécessité de différencier les organisations territoriales doit directement découler de ce principe. En effet, il convient de définir les compétences, et donc la responsabilité et les financements, qui incombent aux collectivités territoriales afin de permettre une gestion efficace et transparente. La question des financements apparaît, à cet égard, centrale : il ne faut pas simplement donner aux collectivités les fonds nécessaires à l'exercice de leurs compétences, mais aussi assurer leur autonomie financière.

Poser la question des compétences que détiennent les collectivités oblige ainsi à poser la question des moyens dont elles disposent à ces fins : il n'y a pas de liberté sans responsabilité. D'où le sujet de l'autonomie financière, qui s'avère un incontournable de tout projet décentralisateur. Toutes les réformes institutionnelles, voire constitutionnelles, manquent d'ambition si elles ne s'accompagnent pas d'un transfert de ressources adapté. À cet égard, la question de l'autonomie fiscale, qui constitue le pendant d'une décentralisation achevée, ne peut être éludée. Cette autonomie doit s'inscrire dans la durée et la stabilité. Trop de lois se sont succédé en la matière (Maptam et NOTRe à titre d'exemple), imposant aux élus locaux d'être dans la réaction plus que dans l'anticipation.

Cette souplesse doit permettre d'expérimenter différentes organisations sur le territoire national, d'en comprendre les implications et d'en évaluer les

avantages et les inconvénients. Nous préférons les initiatives venant du terrain à l'image de la réforme alsacienne plutôt que des découpages aléatoires de régions réalisés depuis Paris. Il convient de faire confiance aux collectivités quant à l'organisation qu'elles souhaitent adopter : les différences d'organisation pourront faire l'objet, en lien avec les élus et leurs associations, d'échange de bonnes pratiques que le Sénat pourrait favoriser. La différenciation, tout comme la diversité, est aussi un atout pour la résilience de notre pays.

Cette différenciation ne se fera pas sans solidarité. Il faudra l'accompagner de garanties de ressources et d'une péréquation. Cette différenciation et cette solidarité sont parfois encore plus nécessaires pour les territoires ultramarins. Ceux qui le veulent doivent pouvoir définir leur statut afin de ne pas être gênés par une rigidité inadaptée à leur réalité, tout en étant assurés de la solidarité de la République avec l'ensemble de ses territoires. Nous pensons, sans y être toutefois opposés, qu'il n'est pas nécessaire de modifier à nouveau la Constitution pour donner à la décentralisation un nouveau souffle.

Le Groupe Les Indépendants considère donc que la complémentarité des territoires renforce l'unité de la République plutôt qu'elle ne l'affaiblit. La diversité des organisations doit ainsi permettre les échanges de bonnes pratiques, notamment grâce au concours des associations d'élus. La Nation est plus forte quand elle offre plus de libertés locales. C'est le fond de l'esprit girondin : fortifier la République, non pas en concentrant les décisions à Paris, mais en les déconcentrant vers les collectivités locales.

De ce point de vue, la coopération entre les collectivités territoriales, notamment issues de différentes strates, est essentielle. Il convient de renforcer la synergie entre les régions, qui détiennent la compétence économique, et les départements, qui détiennent la compétence sociale et qui observent les attentes en matière de dépendance et de précarité se renforcer.

Une répartition trop rigide des compétences nuit souvent aux territoires. Dans cette perspective, le rôle de l'élu apparaît comme essentiel et nous partageons l'état d'esprit qui a prévalu à la proposition de création d'un Conseiller territorial, en ceci qu'il peut contribuer à fluidifier le dialogue entre les différentes strates de collectivités et assurer le maintien d'un lien de confiance entre l'État et ces dernières.

