

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

NOTE N° 153

Projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République : Première lecture devant le Sénat.

Le débat général, premier « bouquet » (séance du 16 décembre 2014)

❖ **Ronan Dantec**, sénateur Europe-Écologie-les-Verts de Loire-Atlantique.

« Voici la troisième loi de la mandature sur le sujet de la réforme territoriale. C'est une réforme ambitieuse dans un pays paralysé par ses conservatismes. Marylise Lebranchu ne ménage pas ses efforts, depuis 2012, il faut lui rendre hommage, pour faire évoluer l'action publique dans une France empêtrée dans un millefeuille territorial qu'on ne sait pas quel bout entamer et une confusion de responsabilités qu'on ne sait comment démêler.

Si ce texte comporte des avancées notables, il est regrettable qu'il arrive en dernier. Nous avons déjà dit que le fait de traiter des métropoles en premier présentait un risque de crispation pour la suite et, surtout, que redéfinir la carte des régions avant d'avoir une vision claire de l'ensemble des nouvelles responsabilités qui leur incomberaient était une erreur lourde de conséquences.

En ce qui concerne la méthode, la concomitance entre ce projet de loi qui fait évoluer les compétences des départements et la tenue des élections départementales en mars prochain n'est pas sans poser quelques questions d'ordre démocratique. Comment, en effet faire campagne sur un projet départemental, proposer un contrat démocratique avec les citoyens, alors que les compétences départementales ne sont pas encore connues ?

Nous considérons que la gouvernance et l'organisation territoriale sont les clés de l'efficacité, ou, au contraire de la défaillance des processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Nous prônons ainsi une démocratie territoriale qui corresponde à la réalité des territoires de vie, non ceux de la Révolution Française, mais ceux du XXI^{ème} siècle.

En cohérence avec le renforcement du couple région/intercommunalité, les écologistes militent pour une décentralisation différenciée. La décentralisation uniforme ne peut pas être une bonne réponse, parce qu'on ne peut pas apporter des solutions identiques à des situations différentes. Nous sommes enfermés dans une décentralisation décidée par le pouvoir central et applicable à l'identique sur tout le territoire. Le développement de statuts particuliers, pour la Corse, pour l'Outre-Mer, a ouvert une voie, ainsi que le statut particulier de certaines métropoles. Nous appelons donc au renforcement de cette logique d'une décentralisation s'adaptant à la diversité des territoires.

Le projet de loi présente des évolutions qui vont dans le bon sens. C'est notamment le cas en ce qui concerne la responsabilité donnée aux régions d'établir des schémas prescriptifs en matière

de développement économique et d'aménagement du territoire. Marie-Christine Blandin, en tant que présidente de région, le réclamait déjà en ...1990 !

Partisan d'une décentralisation reposant sur une région forte, nous défendrons le transfert aux régions de compétences structurantes qui relèvent de la planification et de l'aménagement du territoire, parmi lesquelles nous plaçons les compétences en matière de transports. Nous défendrons l'élargissement des compétences des régions dans le champ environnemental.

Des régions renforcées, des intercommunalités correspondant à des bassins de vie, dotées d'un projet politique et non plus uniquement chargées de la gestion techniques des compétences mutualisées : telle est notre vision.

*Nous saluons donc l'ambition gouvernementale de renforcer l'intercommunalité. Mais nous nous heurterons aux immobilismes. Déjà la commission des lois du Sénat a profondément dénaturé le projet gouvernemental. **La logique est à l'œuvre dans notre assemblée : surtout ne touchons à rien !***

Pensez-vous vraiment tenable de continuer encore longtemps à avoir des débats centrés sur le niveau communal au moment des élections municipales, alors que les décisions principales concernant les habitants des territoires sont prises à l'échelon communautaire ? Arrêtons de faire passer le message aux électeurs que leur vote, finalement, n'influe que peu sur les vraies décisions prises localement et qu'ils peuvent donc s'en désintéresser ? Non seulement ils ne sont pas dupes, mais je puis vous dire qu'ils sont aussi demandeurs de ce débat à l'échelon intercommunal surtout s'ils n'habitent pas dans la ville centre.

*J'en viens à l'avenir des départements dont la disparition n'est plus à l'ordre du jour. Je ne défendrai pas la disparition pure et simple des conseils départementaux.. D'une part, **aucune autre collectivité ne veut exercer les compétences sociales du département.** D'autre part, la création de méga-régions redonne du sens à l'échelon départemental, entre régions et intercommunalités. **Les départementalistes pourront remercier Manuel Valls qui, en faisant aboutir la création de ces nouvelles régions a sauvé les départements.** Nous avons donc bien compris que ses propos sur la disparition des départements à l'horizon 2020 n'étaient plus d'actualité.*

Si le département est légitime pour prendre en charge la solidarité territoriale et la cohésion sociale, il n'est pas pertinent de lui conserver d'autres compétences, comme les transports, ou le tourisme.

Le volet de répartition des compétences du projet de loi ne nous satisfait donc que partiellement. Le passage devant la commission des lois a encore aggravé les choses. Deux cents ans, après le Sénat redevient la Chambre des Pairs, c'est-à-dire le Sénat de la Restauration ! Il sert le millefeuille à son restaurant !

*Le projet de loi initial reste également insatisfaisant sur deux points : **l'absence de propositions de rénovation de la démocratie locale,** l'absence de dispositions donnant des marges de manœuvre financières aux collectivités.*

*Nous croyons que les régions devraient bénéficier de ressources financières en lien avec l'exercice de leurs compétences. Par exemple, nous proposons toujours l'instauration d'un versement transport régional. Nous creusons le sujet d'une taxe poids lourds régionalisée, réclamée d'ailleurs par les présidents de régions. Plus globalement, je crois que la plupart d'entre nous en ont conscience : **notre pays a besoin d'une réforme fiscale profonde, s'attaquant d'abord à la réforme de la fiscalité locale :** une réforme des bases locatives de la taxe d'habitation, une réforme des bases de la taxe foncière... ce sont des serpents de mer. Cette réforme fiscale devrait logiquement nous amener progressivement vers une part réelle d'autonomie financière des collectivités et donc, en premier lieu, des régions.*

L'autre grande lacune du texte ne relève pas du détail, puisqu'il s'agit ni plus ni moins de la démocratie. Nous ne comprenons pas que l'on puisse procéder à une réforme territoriale sans l'accompagner d'une réforme forte de la démocratie locale. Donner des responsabilités aux collectivités locales sans renforcer la démocratie locale crée un déséquilibre de fond.

Nous avons, à ce sujet beaucoup de propositions comme le bicamérisme ou la séparation de l'exécutif et du délibératif.

Notre pays a besoin d'une réforme lisible et ambitieuse. Ce serait l'honneur du Sénat d'incarner ce souffle réformateur et de ne pas apparaître uniquement comme une assemblée de nostalgiques des organisations territoriales du passé et des situations acquises ».

❖ **Christian Favier**, sénateur communiste du Val-de-Marne.

« Débuté sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le big-bang territorial se poursuit avec la même cohérence, c'est-à-dire d'un projet profondément libéral, à mille lieues des attentes fortement exprimées par les élus en octobre 2012, à l'occasion des États Généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat. Plutôt que d'en arriver à cette bouillie législative, technocratique, inaudible pour nos concitoyens, saucissonnée en trois textes, il aurait été préférable de se doter d'abord d'un projet de loi d'orientation.

De fait, peu à peu, sans réelle vision d'ensemble, nous bouleversons notre pacte républicain sur les institutions locales de proximité qui disposaient jusque-là d'un pouvoir d'intervention décentralisé afin de répondre aux besoins et aux attentes de nos populations. Ces diverses réformes avancent, sans qu'à aucun moment il ait été envisagé de donner la parole au peuple. Ainsi s'installe une autre République, toujours plus technocratique qui ne serait plus une et indivisible, mais d'abord fédéraliste et concurrentielle.

Nos institutions locales vont se transformer en outils au service de la concurrence des territoires et les politiques publiques en marchandises. Dans le même temps, le principe d'égalité des territoires se dilue, celui de la fraternité a toujours autant de mal à s'affirmer et les libertés locales sont toujours plus encadrées. Dans une société de plus en plus inégalitaire se met en place une nouvelle organisation de l'action publique à son image, fondée sur l'inégalité entre les territoires, où toute ambition pour les réduire a été, de fait, abandonnée.

La pensée libérale ne cesse de clamer qu'il faudrait plus de riches pour qu'il y ait moins de pauvres. C'est pourquoi nous sommes amenés, à partir de ce même précepte, à créer des institutions locales « riches », pour qu'il y ait prétendument moins de collectivités locales « pauvres ». Or chacun sait qu'en nous éloignant d'un aménagement du territoire équilibré et harmonieux, construit sur la proximité, nous allons, au contraire, renforcer les poches de pauvreté en dehors et au sein de ces territoires dits plus favorisés que les autres.

C'est dans ce contexte que nous venons de terminer nos débats sur les nouveaux périmètres de super-régions et que nous commençons celui sur la nouvelle organisation territoriale de la République. L'illisibilité de cette réforme est sans cesse renforcée par les prises de position changeantes du gouvernement. Après le discours du premier ministre laissant entendre que la fin des conseils départementaux n'était plus d'actualité, Madame Lebranchu déclare devant notre commission : « La suppression des départements suppose la majorité nécessaire à une révision constitutionnelle. Nous avons cinq ans pour élaborer une solution ». Pour elle, l'objectif de suppression des départements demeure donc. Une chose est sûre : le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, dans sa version gouvernementale, organise bien « l'évaporation des départements » au profit des régions.

En renforçant la compétence économique des régions, objectif que nous pouvons entendre et même approuver, le Sénat s'apprête à remettre en cause le principe de libre administration pour les communes et les départements en les plaçant sous la tutelle des régions.

Avec la loi sur les métropoles, le gouvernement a fait adopter le rétablissement de la clause de compétence générale pour les départements et pour les régions. Marylise Lebranchu disait alors qu'il s'agissait « d'un marqueur de gauche » et d'un « engagement décentralisateur ». Comment comprendre que le gouvernement retire aujourd'hui cette compétence générale ? Devons-nous conclure que le **gouvernement cherche aujourd'hui « des marqueurs de droite » et un « engagement recentralisateur » ?**

Dans la loi sur les métropoles, le gouvernement décide de nommer les régions « chef de file » du développement économique. Cette loi n'est pas encore appliquée que vous revenez sur cette mesure et faites des régions de collectivités « responsables » du développement économique, concept juridique inexistant dans notre Constitution.

On doit reconnaître que le gouvernement garde le cap : concentrer les pouvoirs locaux entre les mains de grandes intercommunalités, organiser l'évaporation des communes et des départements, renforcer les compétences régionales, réduire la libre administration des collectivités locales, tenter de les hiérarchiser, réduire leurs ressources et mettre sous contrôle leurs dépenses... L'ensemble de ces ingrédients est contenu dans le projet de loi.

Nous aussi nous gardons le cap. Nous affirmons que l'avenir appartient aux communes, aux départements et aux régions, travaillant avec un État stratège garant de l'égalité des citoyens. Nous réaffirmons que chaque collectivité a sa place et son utilité, qu'elle doit disposer de compétences identifiées, des moyens d'agir pour des projets partagés, de la liberté d'intervenir quand les intérêts de leur territoire est en cause. **L'heure n'est pas à la caporalisation de nos institutions.** Toutes les collectivités ne doivent pas s'aligner derrière un chef. Elles doivent, au contraire, travailler ensemble, se coordonner, coopérer entre elles, en réseau, en partenariat, dans le respect de la place et du rôle de chacun, dans le cadre de projets d'action publique partagés, et ainsi mieux répondre aux besoins et aux attentes de la population.

L'heure n'est pas à l'austérité, mais au contraire au déploiement de l'investissement et de l'action publique. Il faut ouvrir en grand l'intervention publique partagée en associant toujours plus les citoyens.

Ce texte porte sur les compétences, mais ne dit rien sur les moyens dont les collectivités territoriales disposeront réellement pour les mettre en œuvre. Une réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est annoncée pour 2016, sans que l'on en connaisse les orientations. Nul ne sait si les régions et les intercommunalités disposeront des moyens nécessaires à leurs nouvelles interventions. Nul ne sait si leur autonomie financière sera renforcée.

Le même manque de clarté caractérise la définition des compétences économiques de la région. Il ne s'agit pas d'un transfert de l'État, mais d'un redéploiement. Comment vont s'articuler alors l'action des régions et celle de l'État qui reste responsable de l'essentiel de la politique économique ? Comment vont se construire ces interventions régionales dans le cadre du développement de filières de production qui dépassent les frontières des régions, fussent-elles devenues grandes ? Les régions distribueront-elles des aides aux entreprises, sans contreparties en termes d'emplois ? Sachant sur les petites et moyennes entreprises sont, pour près de 70 % d'entre elles, des sous-traitantes des grands groupes, comment allons-nous faire pour que ces aides régionales ne soient pas absorbées par les grands groupes, compte tenu de leur emprise sur leurs sous-traitants ? Comment nous assurer que les aides ne serviront pas à la restauration des marges des entreprises et non à la relance de la production ? Nous serons particulièrement attentifs à la transparence dans la distribution des fonds publics. On peut également s'interroger sur l'articulation

économique des régions et des quatorze métropoles. Que se passera-t-il en cas de désaccord entre ces deux instances ?

*Nous ne saurions souscrire à l'élargissement des intercommunalités pour des raisons essentielles. Il s'agit, une nouvelle fois, de contraindre les communes et leurs intercommunalités à des regroupements autoritaires. Pour nous, les intercommunalités doivent demeurer des outils de coopération volontaire fondés sur des projets partagés, au service du développement de nos communes, et non pas des outils de leur intégration visant à leur disparition. La carte intercommunale issue de la loi de 2010 vient seulement de s'appliquer. Il faut donc laisser aux nouvelles structures le temps de se mettre en place, d'apprendre à travailler ensemble, de mettre en œuvre leurs nouvelles compétences. **Le nouveau paysage intercommunal a besoin de stabilité.** Il n'y a donc aucune urgence à le bouleverser de nouveau. Je me réjouis que la commission des lois ait rejeté le seuil de 20 000 habitants proposé par le gouvernement et s'en tienne au maintien du seuil de 5 000 habitants.*

*Le projet de loi met en place un « schéma départemental des services au public » sous l'égide de l'État et en zappant au passage sur les départements qui sont pourtant les mieux placés pour intervenir dans ce domaine. Il est en fait l'instrument de la création de « maisons de service au public » pouvant être géré par le secteur privé. Il met en place pour les services pouvant revêtir des missions de service public de l'équivalent des « partenariats public/privé. **C'est la privatisation des services qui se dessine ; c'est la casse de la place et du rôle spécifique de nos administrations locales, de nos services municipaux,** sur des périmètres d'intervention qui n'auraient plus rien à voir avec nos délimitations administratives et qui s'apparenteraient, en fait, à des zones de chalandise !*

*Enfin, le projet de loi confirme **un vaste plan social** qui se prépare pour nos collectivités territoriales appelées à concentrer leurs services et à réduire leur voilure. Mutation et transfert d'office, éloignement, perte de responsabilités, changement de poste, carrière réduite, plan de licenciement des contractuels et vacataires, non-remplacement des départs à la retraite, telles sont les sombres perspectives de ce bouleversement institutionnel pour les agents de la fonction publique locale. Tout cela se met en place sans concertation réelle et sans négociation sociale à la hauteur des enjeux. Il ne s'agit pas pour nous de défendre des corporatismes, mais l'avenir de l'emploi local et des services publics ».*

❖ **Jacques Mézard**, sénateur du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) qui rassemble les radicaux de gauche, les chevènementistes et quelques personnalités.

« Commencer par découper de grandes régions avant de parler de leurs ressources et de leurs compétences est pour le moins original !

En dépit de tous les attermoissements, des changements de cap, il semblerait que votre idée d'origine était de supprimer l'échelon départemental, de renforcer les régions et les intercommunalités au détriment des communes.

Où en êtes-vous ?

L'exposé des motifs du projet initial dit : « le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2 020 ». Face aux réactions fortes émanant de toutes les sensibilités, l'exécutif a déclaré vouloir conserver les conseils départementaux, dans un premier temps uniquement dans les départements ruraux – terme peu juridique. Dans un second temps, il s'agissait de la moitié des départements, et ces derniers temps, Madame Lebranchu nous dit que cette question n'est plus à l'ordre du jour. Mais il nous faut savoir aujourd'hui si le gouvernement n'a pas l'intention, dans quelques mois, après les prochaines échéances électorales, de reposer la question sous une forme ou sous une autre.

Nous souhaitons que le gouvernement s'en tienne à la position exprimée par le Président de la République, le 18 janvier 2014, à Tulle. Il déclarait : « Les départements gardent donc leur utilité pour assurer la cohésion sociale et la solidarité territoriale. Je ne suis pas favorable à leur suppression, car les territoires ruraux perdraient en qualité de vie, sans d'ailleurs générer d'économies supplémentaires ».

*Si l'on en revient à la sagesse, c'est-à-dire à cette excellente citation, c'est le cœur même de votre projet de loi qui n'a plus de raison d'être. Ce constat a justifié le **travail de réécriture totale** réalisé par les rapporteurs de la commission des lois.*

*Si l'on revient au texte initial, il organise « l'évaporation » des conseils départementaux en leur enlevant d'importantes compétences de proximité : voirie départementale, collèges, transports scolaires. La commission des lois propose de supprimer ces transferts. Nous partageons son avis. **Il n'est pas raisonnable de faire gérer de telles compétences par de grandes régions éloignées de la proximité.** Tout le débat est de savoir si le gouvernement a oui ou non renoncé à ces trois transferts de compétences.*

***Nous sommes non pas dans un projet de décentralisation, mais dans un projet de centralisation régionale.** D'où l'excellente expression d'un député frondeur : « Vous avez aimé le jacobinisme national : vous allez adorer le jacobinisme régional ».*

*Nous avons voté contre le rétablissement de la clause de compétence générale. **Cette clause n'a véritablement de sens que pour le bloc communal.** Pour les autres strates, une clarification des compétences et souhaitable, en préservant une compétence partagée pour la culture, le sport et le tourisme.*

***Concernant le développement économique, la compétence renforcée de la région n'a de sens qu'avec une articulation précise de son intervention vis-à-vis des métropoles et des intercommunalités.** Il est évident que ce sont les métropoles et les agglomérations qui portent sur leur territoire l'action économique, l'innovation, les projets concrets. Gérard Collomb l'a largement démontré devant la commission des lois.*

Nous tenons fondamentalement à ce que la compétence exclusive de la région ne soit pas dans les faits en contradiction avec les dispositions constitutionnelles sur la libre administration de chaque collectivité et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Vous essayez par tous les moyens, par les schémas prescriptifs et toute une série de mesures d'imposer votre volonté. En effet, qui aura l'argent, sinon les grandes régions, ce qui va leur permettre d'exercer une forme de tutelle sur un certain nombre de collectivités, répondant ainsi au souhait ardent de quelques hiérarques présidents de région.

***Fusionner les intercommunalités à marche forcée au mépris de la concordance de ces EPCI avec les bassins de vie, n'est pas conforme avec un aménagement du territoire raisonné.** La fixation d'un seuil de 20 000 habitants est condamnée de toutes parts, car c'est une mesure totalement déconnectée des réalités de terrain. C'est arbitraire. C'est absurde. Nous ne saurions nous contenter des dérogations que vous promettez, car elles sont souvent délivrées sur un mode arbitraire. **Certes, il convient de favoriser le regroupement des EPCI, mais pour qu'ils soient davantage en adéquation avec les bassins de vie.** On a déjà des cantons binominaux le plus souvent en décalage total avec les intercommunalités, ce qui est dommageable.*

Le seuil de 20 000 habitants n'a aucun sens si ce n'est dans la vision d'une suppression des départements.

Reste la question des délais donnés aux intercommunalités pour réaliser la nouvelle carte intercommunale. Compte tenu du fait que les EPCI sortent tout juste d'une procédure de nouvelle

carte intercommunale, du temps que va prendre encore le vote définitif du présent projet de loi, des difficultés concrètes pour harmoniser des compétences différentes, la prolongation d'un an de tous les délais nous semble indispensable et de nature à favoriser les regroupements.

Au-delà des territoires dans lesquels une métropole existe et irrigue sa grande périphérie, reste la question préoccupante des « **territoires interstitiels sans métropole** ».

Nous avons constaté que nombre de villes et d'agglomérations moyennes ont perdu de la population et des emplois, aspirés par les métropoles régionales actuelles. Cela risque d'ailleurs d'être le sort des métropoles régionales déchuées par la fusion des régions.

Pour renverser cette tendance, ces territoires ont besoin de liberté, d'accessibilité et de matière grise. **La liberté, c'est mettre fin à la multiplicité des schémas nationaux, régionaux, départementaux plus ou moins prescriptifs qui sont devenus un obstacle au développement. Le seul schéma qui nous manque, c'est un schéma national de l'aménagement du territoire par l'État.**

Les élus locaux sont accablés par ces schémas, par les multiples comités de pilotage, les commissions préfectorales de toutes sortes. Ils n'ont plus assez de temps pour faire de la prospective et sortir du quotidien. Il n'est pas surprenant que, dans ces conditions, les administratifs profitent d'un système électoral qui éloigne l'élu régional du citoyen et prennent souvent le pouvoir dans les régions.

Nous souhaitons une action législative plus forte vers la suppression de nombre de syndicats mixtes et d'agences. **Ce qui importe, ce n'est pas de supprimer l'un des trois étages de l'organisation territoriale. C'est de simplifier leur fonctionnement, d'élaguer les structures parasites, de favoriser la concertation entre les strates sans porter atteinte à la libre administration de chaque collectivité** ».

❖ **Philippe Adnot**, sénateur de l'Aube, ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique.

« Le texte que nous examinons est liberticide. Il est liberticide pour les communes, à qui la Constitution reconnaît le droit de s'administrer librement. On voit un quarteron de technocrates qui veut imposer des regroupements de 20 000 habitants, quelles que soient l'histoire, la démographie, la culture. Peut-il exister plus bel exemple de régime aveugle ? **Nous voulons que les intercommunalités puissent se constituer librement.**

Il est liberticide pour les départements qui depuis les premières lois de décentralisation ont dû intégrer bien de nouvelles compétences. **Les départements sont des collectivités modernes conjuguant la proximité avec le recul nécessaire et une taille suffisante pour mener de vraies politiques globales. Modernes, ils le sont maintenant encore plus avec leur futur système électoral qui leur assure la parité. Nous voulons que les départements puissent prendre des initiatives économiques.** Déjà, assez souvent, des départements se sont substitués à la carence des régions. Nous voulons que le département puisse prendre des initiatives quand la région ne le fait pas.

Il est liberticide pour **les régions** dont on voit bien qu'elles **ont été décidées en dehors de toute réflexion démocratique et dont le rôle sera essentiellement technocratique.**

J'ai compté le nombre de schémas qu'il va falloir créer pour encadrer les autres collectivités et les citoyens. Nous irons jusqu'à faire un schéma régional pour les crématoriums ! Y a-t-il plus bel exemple de **sur-administration** !

Les citoyens étouffent. Ils n'en peuvent plus des règles, des normes, des contraintes, des études de cabinets qui vont prospérer avec ce genre de réforme.

La France ne veut pas devenir l'ex Allemagne de l'Est, avec ses carcans, ses pesanteurs, ses textes liberticides. Nous combattons ce texte pour réhabiliter le droit à l'initiative, à la souplesse, pour restaurer le droit à s'organiser librement. Il serait ruineux pour la France aussi bien financièrement qu'éthiquement et moralement. Nous sommes pour la liberté contre votre archaïsme liberticide » !

❖ **Michel Delebarre**, sénateur socialiste du Nord.

« La réforme territoriale poursuit trois objectifs principaux : simplifier et clarifier le rôle des collectivités territoriales, faire des territoires l'un des moteurs de redressement économique du pays, renforcer les solidarités territoriales et humaines.

Le Sénat est pleinement dans son rôle en enrichissant le texte proposé par le gouvernement.

Il faut assurer à la République une nouvelle organisation lui permettant de parvenir à davantage de croissance, d'emplois et de succès économiques pour les entreprises, au bénéfice de chacun des niveaux de territoire et de l'ensemble du pays. Le renforcement des régions nous semble primordial. La nécessité d'accroître le rôle des régions en matière de développement économique et d'emploi est largement reconnu. Le rapport Gallois sur la compétitivité de l'industrie française va dans le même sens. Il suggère de donner aux régions la responsabilité de coordonner les différents intervenants et d'animer le dialogue social. Dans son rapport annuel, Le Conseil économique, social et environnemental ne conclut pas autrement. Il prône l'existence d'un projet régional cohérent, élaboré après concertation avec toutes les parties prenantes.

Pour remplacer les nombreux documents de programmation existant et simplifier leurs outils d'intervention, les régions élaboreront deux schémas : l'un pour le développement économique, l'autre en faveur de l'aménagement du territoire. Ces schémas seront rendus prescriptifs pour que les stratégies soient effectives et adaptées à chaque contexte. Cet accroissement du rôle des régions auquel nous souscrivons totalement ne saurait toutefois se traduire par l'octroi d'une compétence exclusive en la matière. Cette exclusivité priverait les territoires de l'expérience et du savoir-faire développés par les autres collectivités. Elle induirait une perte de cohérence et du caractère intégré de certaines politiques menées, par exemple celle qui suppose d'accepter en échange des départements en matière d'insertion sociale. Il s'agit dès lors de prévoir la meilleure articulation possible entre les interventions des uns et des autres, avec la fonction régulatrice de l'État. La Conférence des Territoires pourrait remplir ce rôle.

Le projet de loi vise aussi une intercommunalité élargie et aux compétences étoffées, afin de traiter le problème de l'émiettement communal et une région érigée en niveau de pilotage stratégique.

*Une autre évolution se dessine, également salutaire, qui tend vers **une différenciation de l'administration des territoires urbains et de celle des territoires ruraux**, et, corrélativement, l'émergence du niveau de **la métropole dont on sait toute l'importance à venir dans la structuration de l'action publique.***

Certes le gouvernement est revenu sur sa décision de supprimer unilatéralement le département. Il ne faut pas y voir une reculade, mais la prise de conscience qu'une meilleure architecture institutionnelle est possible, tout en conservant les départements. Le Sénat a été entendu par le gouvernement, ce dont je me félicite. Le doute au sujet de l'avenir des départements traverse d'ailleurs tous les groupes politiques. Valérie Pécresse n'a-t-elle pas déclaré, le 16 juin 2014 : « Il faut supprimer les départements, au moins en zones rurales, et les fusionner avec les régions, non pas en 2 020, mais maintenant ». C'est presque du Valls 2013 !

Notre système territorial, partant de bases différentes de celles de nos voisins européens, tend finalement à s'en rapprocher lentement. En Espagne, en Allemagne ou en Italie, les régions sont

dotées d'un pouvoir législatif. Si notre pays n'a pas vocation à s'engager aujourd'hui dans cette voie, faut-il nous interdire toute perspective dans cette direction ? La France est un État unitaire et doit le rester. Il n'en reste pas moins que si l'État souhaite conserver la maîtrise de bien des compétences normatives, **sans doute serait-il bon, sans aller nécessairement jusqu'à confier des compétences législatives aux régions, de leur laisser une part du pouvoir réglementaire d'application de la loi**, ce qui suppose, en échange, que les normes s'imposent aux autres collectivités. En quoi pourrait consister le pouvoir réglementaire des régions ? La réalité doit conduire au pragmatisme. **La France n'a plus besoin d'être administrée de la même manière de Lille à Perpignan ou de la Bretagne à l'Alsace. L'administration territoriale de la République doit être capable de s'adapter à la réalité des différents territoires.**

Il faut aussi parler de **l'autonomie fiscale des collectivités**. À l'objectif de régions plus grandes et de collectivités territoriales plus fortes, doivent être associés ceux d'une reconstruction de l'autonomie fiscale qu'elles ont perdue depuis 2010 et la suppression de la taxe professionnelle. La création de nouvelles taxes est impossible dans le contexte financier actuel. Nous souhaitons qu'une réflexion soit engagée sur la répartition de la ressource locale, notamment celle assise sur les entreprises, afin que les régions bénéficient à nouveau d'un réel levier fiscal. La péréquation découle nécessairement de ce principe. **Le partage de fractions d'impôts d'État** pourrait constituer une solution, ayant le double avantage de renforcer l'autonomie fiscale des régions et d'être attribuée en fonction de critères assurant la péréquation.

Le groupe socialiste a examiné la possibilité de confier aux régions, à leur demande, et à titre expérimental, **le service public d'accompagnement vers l'emploi**. Or, ce dispositif n'est pas prêt. C'est trop rapide. Tous ceux qui ont examiné cette question nous disent qu'il faut du temps, qu'il faut tester pour que cette affaire soit bien menée.

Le groupe socialiste propose la fixation, dans le domaine de l'intercommunalité, **d'un seuil de 15 000 habitants** ».

❖ **Michel Mercier**, sénateur UDI du Rhône.

« Où est la décentralisation dans ce projet de loi ? En réalité, il ne s'agissait pas initialement de décentraliser, mais de supprimer le département grâce à une technique éprouvée et bien connue utilisée juste avant la dernière guerre pour siphonner les conseils d'arrondissement, technique consistant à répartir différemment les compétences.

Vous êtes emberlificotés dans cette affaire. **À force de ne pas savoir ce que l'on veut et de ne pas vouloir ce que l'on peut, on finit par ne plus savoir où en en est.**

Je me souviens de vos cris d'orfraie en 2010, au moment de la suppression de la clause de compétences générale pour les départements et pour les régions. Dans l'enthousiasme général de 2012, on a promis de rétablir la clause de compétence générale. Ce fut chose faite au début 2014, avant de la supprimer de nouveau. Où en sommes-nous ?

Si vous voulez résoudre le problème de la dualité entre région et département, qui peut en effet se poser, **rétablissez le conseiller territorial** ! C'est en effet une façon toute simple de faire jouer à des élus le rôle de conseiller général et de conseiller régional.

Il paraît bizarre de vouloir siphonner le département au moment où vous venez de créer un nouveau mode de scrutin et de redécouper les cantons. Cela manque un peu de logique. La commission des lois du Sénat doit veiller à ce que l'on ne se moque pas des électeurs. **Dès lors qu'on leur demande de désigner des conseillers départementaux, il faut que le département ait des choses à faire !** La commission des lois a donc justement rétabli un certain nombre de compétences du département : collèges, voirie, transports scolaires...

*Vous affirmez qu'il faut des intercommunalités à 20 000 habitants, avec des adaptations. Pourquoi avoir choisi ce chiffre ? Michel Delebarre vient de proposer 15000 ! Des intercommunalités de cette taille pour quoi faire ? Le texte ne le dit pas, mais je crois qu'on le sait. Jusqu'à présent pour les petites intercommunalités, l'intercommunalité avait une utilité toute simple : celle de protéger l'existence des communes en étant proches des gens. La commune peut demeurer telle qu'elle est ; c'est l'intercommunalité qui se charge des services de proximité. Avec de grandes intercommunalités se pose à nouveau le problème de la commune, mais de façon différente. Certes, la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour les communes fortes et vivantes est une réponse. En ce qui concerne la taille, on peut parler du bassin d'emploi, mais il s'agit là d'une notion statistique qui ne peut servir à définir le périmètre de l'intercommunalité. Il faut d'autres indices. **Le chiffre sec n'a pas de sens.** Il faut tenir compte de la vie des gens, de leur façon de vivre sur le bassin de l'intercommunalité.*

*Je suis un peu déçu que le gouvernement ferme la porte à tout élargissement de la compétence des régions vers l'emploi. Le 28 octobre dernier, devant la Haute-Assemblée, le premier ministre affirmait : « Je suis favorable à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les régions en matière de développement économique » - je n'en vois pas - « et à l'expérimentation en matière d'accompagnement vers l'emploi » - il n'y en a pas ! Il faut que le Sénat aille au bout de sa volonté et réaffirme **qu'il n'y a pas de développement économique sans emploi.***

Nous pensons que les intercommunalités sont les mieux placées pour appliquer le schéma de développement économique comme le schéma d'aménagement et de développement durable du territoire. Il faut donc une convention entre les régions et l'intercommunalité pour territorialiser les schémas, pour les faire descendre sur le terrain. C'est le rôle de l'intercommunalité.

***De la même façon, nous pensons que ces schémas doivent être élaborés dans une forme de coproduction** entre la région et les autres collectivités territoriales. Pour arriver à un schéma copartagé qui pourra ensuite s'appliquer, il faut une consultation avec les départements, les EPCI, les chambres de commerce et d'industrie, le conseil économique, social et environnemental de région ».*

❖ **Bruno Retailleau**, sénateur UMP de Vendée.

« Tous les textes que vous nous avez présentés sont marqués d'une certaine désinvolture vis-à-vis du Sénat. Dans la succession d'inconstances du gouvernement, on trouve une constance : celle qui consiste à maltraiter le Sénat.

Ce parcours législatif est marqué par des contradictions et des incohérences. Contradictions sur la clause de compétence générale, sur le chef de filat, sur l'avenir des départements, charcutage des nouveaux cantons, élections départementales avant que les compétences départementales soient établies. Les élections départementales risquent de connaître une abstention historique, à voir l'accumulation d'inconnues que vous laissez. Incohérences : la carte avant les compétences, le contenant avant le contenu !, déconnection des communautés d'appartenance historique, des communautés de projet. Où est la clarification promise ? Où sont les économies promises ?

Dans ces travées, nul n'est pour le statut quo. Beaucoup étaient pour le changement. Mais pas celui-ci.

Le département a deux siècles. Quelle horreur ! Il faut du neuf quitte à faire n'importe quoi.

Nous aimons tous l'Europe. Pour autant, nous avons un modèle propre, avec une géographie et une histoire spécifiques. Nulle part, en Europe, le rôle de l'État n'a été aussi important dans la constitution de la nation. Nous avons notre propre modèle d'organisation territoriale. L'Allemagne

est un pays fédéral L'Italie est en passe de la devenir. La Belgique, l'Espagne et même l'Italie sont travaillées par des forces centrifuges extrêmes. De quel modèle s'inspirer ? Soyons nous-mêmes, réformons-nous.

*Gérard Larcher a dit un jour : « Ce qu'à la France en plus, c'est le territoire » Face à la mondialisation, cette importance des territoires est un avantage. Nos territoires sont des espaces économiques de production, d'innovation, d'échanges. Il faut donc essayer de conforter l'économie de nos territoires. Ce n'est certainement pas en diminuant de façon violente les dotations des territoires qu'on y parviendra. C'est l'investissement qui va trinquer ! Ce n'est pas en installant **une instabilité institutionnelle chronique** que l'on donne confiance aux élus, aux chefs d'entreprise, à ceux qui créent des emplois. Ce n'est pas non plus en bloquant les grands projets. Où est la République quand l'État de droit est fragilisé ? Où est la démocratie quand les minorités, parfois violentes, imposent leur loi aux majorités ? La crise économique est aussi démocratique et politique.*

*Avant d'entamer toute réforme territoriale, on devrait se poser la question suivante : **allons-nous fragiliser ou renforcer la démocratie locale** ? On revigorera la démocratie nationale en réapprenant la démocratie locale.*

*La logique qui sous-tend votre réforme est la constitution de grandes régions vers lesquelles tout remontera et qui conduiront à la suppression des départements par évaporation juridique ou par asphyxie budgétaire. En attendant, demain, l'effacement des communes. Ce n'est pas en faisant remonter les décisions et chaque compétence d'un échelon supplémentaire qu'on rapprochera les élus des citoyens et la prise de décision du terrain. **Plus une institution est proche, plus elle est aimée, plus les gens participent et plus ils s'impliquent.***

*Il existe une France périphérique qui s'estime abandonnée, qui a l'impression d'être la laissée pour compte de la mondialisation. C'est souvent la France rurale. C'est parfois la France périurbaine, mais ce peut être aussi des quartiers de grandes villes. **La réforme que vous proposez prépare une forme de désincarnation du pouvoir local, de déterritorialisation par effet d'éloignement.***

Le projet que nous vous proposons repose sur trois principes simples :

*1°) La clarification sur une seule base : la proximité. La traduction juridique de la proximité, c'est le principe de subsidiarité. Nous voulons bien des régions plus grandes, avec des périmètres différents, mais qui ne détruisent pas la proximité. Donner aux régions la responsabilité des transports scolaires, alors que c'est de la dentelle, des routes départementales et des collèges, **c'est faire d'elles des collectivités de gestion, alors qu'elles doivent être des collectivités de projet, de mission.** Le rôle de la région est de préparer l'avenir, pas de gérer le présent. Il y a trente ans, Olivier Guichard, le père de l'aménagement du territoire, ne voulait pas que les régions gèrent les lycées, car il considérait que cela alourdirait leur gestion et « les rendraient moins agiles ». **Les régions que vous préparez seront obèses, sans grands moyens financiers. Elles ne seront ni agiles, ni fortes. Des grandes régions requièrent nécessairement des départements.** Vous n'avez d'ailleurs pas pu les supprimer parce qu'ils s'imposent, l'histoire leur ayant donné une identité. Les départements réussissent à articuler une forme, une taille, une échelle, une masse critique territoriale permettant une forme de péréquation et de cohésion en leur sein. Cette articulation avec leurs compétences, qui sont larges et s'inscrivent dans la proximité, leur donne une puissance d'action en termes de cohésion sociale et de développement territorial. C'est un fait désormais incontournable. Laissez-leur leurs routes, qu'ils connaissent parfaitement, les collèges qui n'obéissent à aucune logique régionale, et, évidemment, les transports scolaires.*

*Par ailleurs, du fait de l'avènement de communes nouvelles, j'ai la conviction que nous allons devoir **nous réinterroger sur le fait intercommunal.** La conception qui a prévalu jusqu'à présent d'une intercommunalité très fortement intégratrice devra être contrebalancée par les nouvelles*

communes qui trouveront, en respectant l'identité communale, de moyens de mutualisation beaucoup plus forts. Le phénomène intercommunal ne sera plus aussi prégnant, aussi intégrateur.

2°) Nous voulons une France du XXI^{ème} siècle et non une France napoléonienne de l'uniformité. **Le seuil de 20 000 ou de 15 000 que l'on décrète pour essayer de faire passer sous la même toise tous les territoires de France, est idiot. La modernité, c'est la diversité.**

3°) Nous voulons un texte décentralisateur et non un texte centralisateur. La faute originelle de cette réforme, c'est de **ne pas avoir pensé dans un même mouvement à la fois la réorganisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités et la déconcentration de l'État.** Les grandes directions régionales de l'État échappent à la tutelle des préfets de région et se sont recentrées directement sur leurs grandes administrations centrales. Un phénomène d'aspiration nationale s'est produit.

Nous disons oui à l'emploi et à la plénitude de la formation professionnelle aux régions.

Je pense que le temps est venu pour le législateur d'éclairer les relations entre l'État et les communes, en particulier les plus petites d'entre elles, en matière de conseil et de contrôle de légalité. Le système de contrôle de légalité est une passoire à bout de souffle. Les effectifs ayant fortement diminué, **le rôle de l'État en matière de conseil et de contrôle de légalité doit être réexaminé.**

La décentralisation multiplie les occasions, pour les citoyens de s'occuper des affaires publiques. Elle les accoutume aussi à user de leur liberté. Tocqueville le disait déjà ».

❖ **Marie-Christine Blandin**, sénatrice EELV du Nord.

« Le désamour des citoyens vis-à-vis des urnes et le rejet du politique se construisent sur de vécus difficiles, un sentiment d'abandon, l'incompréhension des arbitrages et même le soupçon de petites arrangements entre amis... Une réforme structurelle doit répondre avec clarté et pertinence à cette situation. On aurait donc pu s'appuyer sur les besoins des habitants, sur les savoirs des professionnels, faire le constat des missions à remplir et identifier collectivement les meilleurs lieux de pilotage et de gestion, dans le respect de la diversité.

Rassurer, c'était aussi préciser le rôle de l'État, garant de la démocratie et de l'accès de chaque citoyen, quel que soit son territoire, aux missions d'intérêt général. Las, la défense des pouvoirs établis, la promotion des prés carrés métropolitains sur mesure, la prise en compte trop tardive du rural, des découpages restrictifs, à la main de certains ministres, ont pris le pas sur l'intérêt général. L'ambition initiale a été tirillée, secoué par les conservatismes et **la commission des lois du Sénat s'est surpassée !**

J'évoque seulement quelques points.

Nous avons rencontré des représentants des parents d'élèves, des proviseurs, des professeurs. Tous ont regretté **le peu d'attention qui leur avait été portée lors de la préparation du projet de loi.** Ils valent mieux que d'être **les otages du Monopoly des élus.** Nous ne pouvons décider le transfert des collèges aux régions sans prendre en compte les dispositions adoptées il y a un an sur la refondation de l'école. Je pense particulièrement à « l'école du socle » qui assure le rapprochement entre l'école primaire et le collège et qui commence à porter ses fruits. Comment gommer les disparités existant en matière de dépense entre les différents échelons ? Les dépenses des collectivités par élève varient de 1 à 5 pour les départements et de 1 à 3 pour les régions ? Que vont devenir les Centres d'Information et d'Orientation (CIO) dont un sur deux est financé par les départements ? Comment évolueront les rectorats et les mutations des enseignants ? Les incompréhensions d'aujourd'hui deviennent les injustices de demain.

À propos de la culture, nous attendions que l'État dise quelle part il prend dans cette responsabilité partagée, car il ne saurait s'agir d'un désengagement. Au travers de la notion nouvelle de compétence d'attribution partagée, il s'agit, en somme du maintien de la clause de compétence générale pour certains secteurs. Nous attendons aussi que l'État mette en œuvre le texte qu'il a signé auprès de l'UNESCO dans le cadre de la diversité culturelle.

Nous proposons d'ajouter, dans l'article relatif aux compétences partagées, la vie associative qui, par nature est tout aussi transversale que la culture ou le tourisme. Pour le sport je suis plus sceptique, car il faut distinguer entre le « sport-santé » et le sport « entreprise-BTP-business-spectacle » qui mériterait de rester ou de retourner au privé, où, à la limite, à l'action économique.

Pour le mouvement associatif qui veut encore croire à la charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités et les associations, il faut lever le doute sur l'abandon des actions qui ne relèveraient ni du sport, ni de la culture, ni du social. Les actions qui préviennent la violence, visent à la lutte contre le racisme, les actions qui innovent dans des champs qui ne sont pas encore défrichés par les collectivités doivent pouvoir encore être soutenues par tous.

Les contrats de plan État/région (CPER) démontrent le recul dramatique des moyens promis par l'État pour l'enseignement supérieur et la recherche. Les régions auront-elles le droit de se soutenir ce secteur ? »

❖ **Jean-Pierre Bosino**, sénateur communiste de l'Oise.

« Notre principale surprise est que ce texte ne contienne strictement aucune mesure de nature financière. Et pourtant, la majorité s'est toujours engagée à traiter la question des moyens de nos collectivités et à mener une véritable réforme des finances locales. Nous décidons des compétences, alors que la loi de finances consacre une baisse drastique des dotations : 28 milliards d'euros cumulés, en 2017.

Avec quels nouveaux moyens les régions et les EPCI vont-ils pouvoir exercer les compétences que nous sommes en train de leur confier ? Au fil des articles du texte, on ne trouve rien. Les seules dispositions qui y figurent tendent à renforcer le pouvoir d'expertise de la Cour des Comptes et des Chambres Régionales des Comptes. Elle visent un seul objectif : s'assurer que tout le monde va dans le même sens pour ce qui concerne sa participation contrainte et forcée à la trajectoire de réduction des déficits publics. Il s'agit de l'onction sacrée à la mise en œuvre de l'austérité. Ce sera la police de l'évolution des dépenses de nos collectivités locales.

Il n'aura échappé à personne que la région, force montante de la décentralisation, se trouve également être l'échelon le moins libre de lever l'impôt. Elle est l'échelon qui dispose le moins d'autonomie financière et fiscale.

Pour mener à la fois sa politique d'austérité et ses réformes territoriales, le gouvernement agit sur trois leviers.

1°) Le premier concerne la Dotation Globale de Fonctionnement. Il est acquis que celle-ci connaîtra dans les trois années à venir une réduction lourde de conséquences. On se demande ce que sera la réforme de la DGF en 2016.

2°) Le second concerne le partage du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, instrument de financement de la décentralisation mis en place par Monsieur Sarkozy. Ce partage sera utilisé prioritairement pour financer les compétences nouvelles des régions.

3°) Le troisième concerne la Cotisation sur la valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), élément principal de l'actuelle contribution économique territoriale ; après que la disparition de la taxe

professionnelle a fait perdre, il faut le rappeler, 6 milliards d'euros aux collectivités. Le produit de la CVAE a atteint 16,5 milliards d'euros en 2013, répartis selon la clé suivante : 26,5 % pour les communes et les EPCI, 48,5 % pour les départements et 25 % pour les régions. Le gouvernement envisage-t-il une nouvelle clé de répartition ?

Pourquoi vouloir faire croire qu'en réduisant le nombre et les compétences de collectivités, en particulier des communes et des départements, nous allons améliorer la situation des finances publiques La Grèce a supprimé 200 000 emplois de fonctionnaires locaux. Pour autant se porte-t-elle mieux ?

Il est évident que les économies attendues du présent projet de loi seront des économies imposées par des jeux d'écriture au sein de la loi de finances et ce pour le plus grand bonheur des grands groupes privés et autres opérateurs du service public local qui attendent le moment venu pour accroître leur périmètre.

Les salaires des agents de nos collectivités sont bloqués depuis quatre ans. D'ailleurs si la valeur du point était élevée les collectivités pourraient-elles faire face ?

En fait, ce projet de loi est une adaptation de notre République à la crise, une adaptation à l'austérité. Vous visez à baisser les dépenses publiques. Nous voudrions débattre de recettes nouvelles dans l'intérêt de nos territoires ».

❖ **Pierre-Yves Collombat**, sénateur RDSE du Var.

« Rarement une réforme territoriale, engagée depuis 2009, n'aura été conduite de manière plus chaotique et n'aura donné pareille impression d'improvisation.

La loi Sarkozy-Fillon du 16 décembre 2010, fusionne, tout en conservant régions et départements, les assemblées régionales et départementales avec la création du conseiller territorial, les privant de la compétence générale. Officiellement maintenue pour les communes, elle est cependant bridée par un article qui précise : « Lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence ». En ce qui concerne le débat sur la compétence générale, je cite deux collègues. Bruno Retailleau : « La clause de compétence générale n'est pas un privilège. Elle est l'essence même de la décentralisation « d'avant la décentralisation ». C'est elle qui a permis à notre système unitaire, jacobin, ultracentralisé de respirer. C'est un principe de démocratie locale et un principe constitutionnel ». Edmond Hervé : « C'est au nom des libertés locales que la commune, le département, la région définissent ce qu'est l'intérêt communal, l'intérêt départemental, l'intérêt régional. Si, demain, une autorité transcendante vient définir cet intérêt, la décentralisation n'existe plus. Je suis fondamentalement opposé à toute liste de compétences exclusives. Ce serait aller contre les principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre ». Revenue au pouvoir, la gauche, logiquement, supprime le conseiller territorial et rétablit régions et départements dans leur statut antérieur, avec la loi sur les métropoles du 27 janvier 2014. (MAPTAM). Cette dernière loi préférera un dispositif de concertation et de coordination, fort complexe avouons-le, à la spécialisation des compétences.

Le 18 janvier 2014, lors de ses vœux aux Corrèziens, François Hollande assure encore que « les départements gardent leur utilité pour assurer la cohésion sociale et la solidarité territoriale. Je ne suis donc pas favorable à leur suppression pure et simple, comme certains le réclament ». Le 8 avril 2014, changement de premier ministre. Manuel Valls annonce pour janvier 2017 la réduction de moitié du nombre de régions, la suppression des conseils départementaux – pas encore des départements, à l'horizon 2021, la suppression de la compétence générale pour les régions et les départements. Au mois de juin, plus question de concertation régionale, encore moins de consultation

de la population. Le 2 juin est publiée la carte des quatorze nouvelles régions qui deviendront treize au terme des tribulations que vous connaissez. François Hollande explique que les deux pôles de la nouvelle organisation territoriale seront les régions, « qui se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire », et l'intercommunalité, « structure de proximité et d'efficacité de l'action locale », appelée à hériter d'une partie des compétences des départements.

C'est du « brutal », comme disent les tontons flingueurs, mais c'est clair, au moins jusqu'au moment où l'on s aperçoit que supprimer le département et partager ses dépouilles entre la région et l'intercommunalité est un peu plus compliqué que prévu, pour des raisons politiques et constitutionnelles, mais surtout parce que les candidats ne se bousculent pas pour reprendre des compétences sociales qui asphyxient les départements.

Depuis la publication du présent projet de loi, au mois de juin, le gouvernement louvoie entre plusieurs possibilités.laisser subsister des ectoplasmes départementaux, transférer leurs compétences aux métropoles et aux « fédérations de grandes intercommunalités », et, là où ce transfert n'est pas possible, c'est-à-dire dans les départements ruraux, laisser subsister des conseils départementaux aux compétences « simplifiées ».

Plus de millefeuille, mais un pudding et une machine administrative autobloquante !

La suppression de la clause de compétences générale des collectivités territoriales a pour contrepartie l'obligation de désigner des attributaires pour toutes les compétences et d'admettre l'existence de compétences partagées quelque forme qu'elles prennent : sous-traitance ou délégation, coopération, ne serait-ce que financière ou contractualisation, à travers des conventions territoriale d'exercice partagé. Bonjour la simplification et l'efficacité du service public !

Cette suppression a aussi pour contrepartie **la multiplication des plans et des schémas** destinés à coordonner ce que l'intérêt local ne peut plus organiser librement, naturellement. Ces plans et ces schémas seront en principe co-élaborés, mais ils s'imposeront aux exécutants, parfois sans engagement financier du décideur.

Attribuer à la région une compétence exclusive en matière économique, c'est empêcher les métropoles d'être des moteurs économiques et d'innovation, alors que c'est pour cela qu'elles ont été créées. Gérard Collomb l'a largement démontré. L'Association des maires de grandes villes et des communautés urbaines sont hostiles à ce texte qui va à l'encontre de la loi sur les métropoles.

Toute lacune dans la liste des attributions sera l'occasion de conflit avec une tutelle en général plus sensible à la lettre des textes qu'à leur esprit. Par exemple : qui garantit l'approvisionnement du territoire en eau ? qui assure l'ingénierie publique ? Qui subventionne les sociétés de sauvetage en mer ? On peut continuer longtemps l'inventaire des trous.

La commission des lois a fait un effort de réécriture méritoire. Elle rend sa viabilité au département. Elle supprime l'obligation de constituer des intercommunalités à 20 000 habitants.

Malheureusement, la logique du projet gouvernemental n'a pas changé. Cette logique n'est pas celle de la décentralisation qui donne le pouvoir aux élus, qui dynamise la démocratie locale, qui améliore les gestions des collectivités territoriales. Au contraire, ce projet de loi renoue avec **la logique managériale** de la loi du 16 décembre 2010. **Les collectivités territoriales sont conçues comme des entreprises en lutte sur un champ concurrentiel. Il convient de stimuler la compétitivité par la concentration et la spécialisation.** D'où la recherche sans fin de la bonne distribution des compétences selon les échelons territoriaux, ainsi que la volonté d'éradiquer toutes les structures qui, à l'instar des syndicats et des pays, débordent le schéma. D'où aussi, la volonté de débarrasser les plus performantes des collectivités territoriales de la charge des territoires moins productifs. C'est le sens, selon loi, de la mise en place des métropoles.

Comment la nouvelle répartition des tâches au sein de l'administration territoriale, l'augmentation de la taille des régions et la disparition des départements amélioreront-elles la balance commerciale de la France et dopèrent-elles son taux de croissance, tout en développant la solidarité entre les concitoyens et en refroidissant la planète ? Mystère.

En vérité, c'est une affaire de foi. Depuis sept ans que les réformes se succèdent aucun résultat n'a été obtenu, sinon la montée du chômage, le creusement des inégalités, la stagnation économique, la persistance, puis l'aggravation des déficits publics et l'approfondissement de la crise sociale et politique.

Ce n'est certainement pas ce projet de loi, même amendé, qui inversera ce processus mortifère ».

❖ **Michel Amiel**, sénateur des Bouches-du-Rhône, ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique.

Il parle uniquement de la métropole Aix-Marseille-Provence et présente une solution alternative soutenue par une majorité des Parlementaires du département.

❖ **Jacqueline Gourault**, sénatrice UDI du Loir-et-Cher.

"Tout le monde autour de nous dit : « Il faut absolument clarifier l'action publique. Les chefs d'entreprise nous demandent de simplifier le parcours d'accès à l'installation, à l'aide économique et au développement international. Les chômeurs sont angoissés devant le labyrinthe de l'accès aux aides... Tout cela est trop compliqué. Et c'est de la faute à tout le monde.

Oui, le gouvernement a plusieurs fois changé de pied. Il a tergiversé sur les départements, sur la clause de compétence générale... Oui, l'ordre des projets de loi n'est pas le bon... comme en 2010 d'ailleurs. Mais ce n'est pas la peine de continuer d'insister. IL faut participer positivement à ce chantier.

Je suis favorable à ce que, dans le cadre d'une clarification des compétences, les compétences économiques soient accordées à la région... mais en liaison avec les intercommunalités.

Les compétences sociales doivent, bien sûr, être accordées au département qu'il convient de conforter dans sa mission à cet égard. Il me paraît logique que le département assume également la gestion des routes.

Je regrette que les collèges et les lycées ne soient pas confiés à un même niveau.

On a combattu les schémas prescriptifs. Il semble pourtant logique que, dans la mesure où les régions se voient attribuer la compétence économique, elles établissent un schéma économique prescriptif. Mais notre groupe n'est pas favorable à un schéma prescriptif d'aménagement du territoire.

*On parle de la tutelle de la région sur les autres collectivités. Mais on parle moins de la tutelle des départements qui existe aussi. Quand j'entends parler de solidarité territoriale à propos des départements quelque chose m'inquiète : **on ne prend pas assez en considération l'existence des intercommunalités. Les intercommunalités ont su s'organiser, par exemple pour l'ingénierie, sans avoir besoin des départements. Je sais qu'il existe des Agences départementales d'ingénierie, mais je ne voudrais pas que la démarche de solidarité territoriale empêche les communes et leurs intercommunalités de s'organiser comme elles veulent. La non-tutelle vaut pour tout le monde.***

Que dire du seuil de 20 000 habitants ? Faut-il fixer un chiffre ? Il faut creuser la question ».

❖ **Bruno Sido**, sénateur UMP de la Haute-Marne.

« Le projet de loi énonce, enfin, à trois mois des élections départementales, qui fait quoi.

Évidemment, il aurait été plus pertinent de traiter cette question centrale en premier, avant de discuter de la taille et du découpage ? Il aurait été pertinent de commencer par nous interroger sur ce qu'est la proximité, particulièrement en milieu rural, c'est-à-dire sur les rapports entre le département et le bloc communal. Il aurait été plus pertinent de commencer par réfléchir aux conséquences de la suppression de la clause de compétence générale. Ensuite, il aurait été temps de réfléchir à l'accessoire pour la rédaction de ce projet de loi, c'est-à-dire aux découpages.

La réflexion de fond a été entamée depuis longtemps par le Sénat. Notre référence reste le rapport Raffarin-Krattinger qui a recueilli une large majorité dans cette assemblée, en 2013. Il aurait dû servir de cadre à la rédaction de ce projet et assurer une situation apaisée. Malheureusement, une fois de plus, le gouvernement a voulu faire de la communication et mettre en scène en premier la diminution du nombre de régions, pour occuper l'opinion et la détourner des grands sujets d'intérêt national qui sont liés à la situation économique de notre pays.

La mise en scène du premier acte, c'est l'entrée du Président de la République, à Tulle. Il confirme le rôle des conseils généraux et assure la France de leur pérennité. Les 102 présidents de conseils généraux, tous réduits au rôle de figurants, saluent néanmoins l'assurance donnée par la parole présidentielle. Le conseil général reste un élément du socle républicain. On redécoupe les cantons pour assurer la parité et réduire les écarts de représentation démographique.

La mise en scène de l'acte II, c'est l'entrée d'un nouveau premier ministre, Manuel Valls. Il dit du haut de la tribune de l'Assemblée Nationale que les départements ont fait leur temps. C'est la stupeur collective. Sur quelles analyses repose cette décision ? En quoi la suppression des collectivités départementales va-t-elle permettre de réaliser des économies ? Nous ne le saurons hélas jamais. Comme les régions et les EPCI sont à la mode, les conseils généraux n'avaient plus qu'à disparaître, et encore en silence, de préférence. L'Association de départements de France a appris cette nouvelle par la presse. Cela vous donne une idée de la capacité de dialogue du gouvernement ! Bien entendu, nos amis de la majorité gouvernementale, quoi qu'il en coûte, mettent leurs poings dans leurs poches et attendent des jours meilleurs.

*La mise en scène de l'acte III, soulève la question du calendrier électoral. Initialement prévues pour le mois de décembre 2015, les élections départementales sont avancées en mars prochain. Cette instabilité est préjudiciable au fonctionnement de la démocratie locale. **Plus personne n'y comprend rien parce que le gouvernement donne l'impression de ne pas savoir où il nous emmène.***

Au final, même si le dernier acte n'est pas joué, nos concitoyens ressortiront mécontents. Décaler des élections, ce n'est pas raisonnable. Annuler la suppression de la clause de compétences générale manque de cohérence. Annoncer la réforme des conseils généraux, puis promettre leur disparition, pour finalement déclarer leur maintien, c'est déconcertant. Quelle perte de crédibilité pour la parole publique ! Quel formidable cadeau aux extrêmes et à l'abstention.

Derrière le rideau, le seul sujet d'importance est celui du redressement des comptes publics. C'est au périmètre de l'action des pouvoirs publics dans la société qu'il convient de réfléchir sérieusement. Le gouvernement n'organise pas un débat public sur cette question. Il réduit d'office les dotations des collectivités. Avec 11 milliards d'euros d'investissements publics en moins, combien d'entreprises seront-elles en faillite et quel sera le nombre de chômeurs supplémentaires ? Bien sûr, il est indispensable de faire des économies, mais en examinant au préalable leur incidence sur l'activité

et l'emploi. L'État embauche 60 000 enseignants supplémentaires, mais notre système éducatif perd chaque année des places dans les classements internationaux, sans que nous remettions en cause. Bien sûr, augmenter les effectifs de l'Éducation Nationale est un marqueur de gauche ! C'est une fantaisie que nous finirons de payer dans cinquante ans, à la retraite des recrutés. Le gouvernement prive l'économie réelle de ressources vitales. **Le gouvernement, une fois de plus, sacrifie l'investissement au fonctionnement. Nos concitoyens ont besoin non pas de plus d'administration, mais d'une administration allégée et plus agile.** Quelle est la plus-value de chaque intervention de la sphère publique pour l'intérêt général ? C'est la seule question que doivent se poser les collectivités locales et l'État. **L'État providence, construit pierre à pierre depuis les années trente, craque financièrement de toutes parts. Le préserver, c'est le réformer.**

L'évolution des compétences sociales de conseils généraux devient intenable du point de vue financier. Les dépenses du RSA culminent à des montants jamais atteints en raison de la gravité de la crise, mais surtout des dysfonctionnements de la puissance publique. Notre système ne rend pas obligatoire une formation qualifiante. Notre système n'aide pas suffisamment la mobilité géographique. Il enferme nos concitoyens dans une spirale de l'échec. Pour mettre un terme à ce gâchis humain et financier, il est nécessaire de confier la formation professionnelle en direction des publics fragiles soit aux conseils généraux, soit à l'État déconcentré. Nous connaissons la réalité des métiers porteurs dans chaque bassin d'emploi. Avec les professionnels des entreprises, nous sommes capables d'élaborer des accompagnements adaptés. Ce n'est pas le cas des élus régionaux.

Alors que le gouvernement affirme sa volonté de renforcer la région par des compétences stratégiques, qui supposent la mise en œuvre de schémas, il prévoit d'alourdir la gestion de ces collectivités par de compétences de proximité. Croyez-vous que les nouvelles grandes régions dont les chefs lieux seront parfois situés à plusieurs centaines de kilomètres, sont les mieux placées pour gérer l'entretien des routes départementales, la rénovation des collèges, pis encore les circuits de ramassage scolaire ! Nous pourrions en rire si les conséquences évidentes de ces absurdités n'étaient pas si préoccupantes pour l'efficacité du service public. **L'action des conseils généraux, notamment en milieu rural, s'apparente à du cousu main, à du sur mesure.** Je me réjouis que la commission des lois ait le choix de modifier le projet de loi dans une approche pragmatique.

Que les régions disposent de compétences stratégiques suppose ipso facto que les conseils départementaux conservent leurs compétences de proximité, voire qu'ils en acquièrent de nouvelles. Les services des conseils généraux savent parfaitement concevoir et conduire les chantiers de rénovation de construction des collèges. Quel immense gain de temps et d'argent public si on leur confie aussi la gestion des lycées. Les conseils généraux seraient ainsi chargés de la gestion d'un pôle cohérent de l'enseignement secondaire, tandis que les régions, allégées du poids de la gestion des compétences quotidiennes pourraient pleinement se consacrer à la réalisation des grands objectifs que l'État leur assigne.

Au côté des conseils départementaux, les communes et leurs groupements constituent un maillon précieux du service public de qualité. Si le projet de loi évoque le chiffre de 20 000 habitants comme seuil minimal pour les communautés de communes, chacun a bien conscience que, dans les territoires peu densément peuplés, ce chiffre est excessif, tandis que, en milieu très urbain, il apparaît au contraire insuffisant.

Depuis 1982, l'État a refusé la décentralisation, sauf au cours de la période où Jean-Pierre Raffarin avait su imposer à l'administration sa volonté réformatrice. Les conseils régionaux ont la compétence économique, mais l'État a conservé une partie des moyens financiers et humains dans ce domaine. Les conseils départementaux ont la compétence sociale mais l'État veut continuer à s'occuper de cette matière... je pourrais continuer cette énumération.

Pour ce qui concerne les ressources, le constat est encore plus évident. Les régions n'ont plus aucune autonomie financière et sont dans la main de l'État et des préfets de région. Ce n'est pas un

partenariat. C'est une dépendance, pour ne pas dire une tutelle. **L'État ne donne pas aux régions les moyens de réussir.** Il en est de même pour les conseils généraux. **Dans notre pays, le facteur de blocage et le lieu de résistance au changement et des conservatismes est bien plus souvent l'État que les collectivités locales.** Le vieux débat entre les Jacobins et les Girondins n'a jamais été tranché. **Si l'État cherche réellement à faire des économies qu'il accepte enfin de ne plus s'occuper de tout, tout le temps ».**

❖ **Sylvie Robert**, sénatrice socialiste de l'Ille-et-Vilaine.

« Je veux me faire le relais d'un réseau de très nombreux acteurs du secteur culturel qui lancent un cri d'alarme concernant l'avenir de la politique culturelle en France.. Une conjonction d'éléments peut faire disparaître la culture à grande vitesse, s'il n'y a pas un sursaut. C'est tout le réseau issu de la décentralisation qui est menacé d'effondrement. **Un peu partout les budgets de la culture sont la première victime des restrictions budgétaires.** Il devient impérieux de refondre un pacte culturel entre l'État et les collectivités territoriales et de rappeler les responsabilités des uns et des autres. Depuis le Conseil National de la Résistance et aux travers des lois Defferre, le politique publique de la culture et des arts a constitué, dans notre pays, un modèle exceptionnellement singulier en Europe, caractérisé par l'intervention conjointe des collectivités territoriales et de l'État, par la multiplicité des acteurs, tant déconcentrés que décentralisés. Grâce à la libre intervention de chacun, fondée sur une véritable volonté politique, l'action publique de la culture a favorisé l'émergence et la pérennisation de projets culturels qui ont structuré les territoires et animé la vie des hommes.

Ce projet de loi, qui a l'ambition d'une clarification par blocs de compétences, a néanmoins conservé des exceptions pour le sport, la culture et le tourisme qui sont des compétences d'attribution partagées. À la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et pour les régions, et à cette notion de partage d'une compétence d'attribution, doit répondre une vision ordonnée et moderne de l'organisation territoriale et du rôle de chacun.. C'est une question de gouvernance territoriale qui suppose la confiance dans l'intelligence territoriale, et aussi une différenciation territoriale. Le projet de loi doit être dans le prolongement actualisé de ce qui s'est fait hier, avec les pères fondateurs de la politique publique culturelle.

Je pense, comme Marie-Christine Blandin, que la notion de compétence partagée devrait englober l'ensemble de la vie associative.

Notre pays est maillé d'équipements culturels et de créativité. Toutefois, dans un contexte de contraintes budgétaires, il convient impérativement de **veiller à ce que la culture ne devienne pas une compétence résiduelle, voire optionnelle.** Il est fondamental de rappeler que chaque niveau de collectivité locale contribue financièrement au développement de l'art et de la culture à l'échelle de son territoire, ou, a contrario, à l'absence de son développement. La contribution financière est la seule marque d'un véritable engagement. **Le projet de loi peut encore être amélioré en ce qui concerne la gouvernance des compétences partagées.**

Je défends les schémas régionaux de développement culturel, schémas non-prescriptifs. Ils pourront être élaborés dans le cadre des Conférences Territoriales de l'Action Publique.

La décentralisation culturelle ne s'est jamais construite contre l'État. Au contraire, le dialogue avec les services déconcentrés de l'État a été propice à l'avènement de nombreux projets culturels **Mais l'État est encore trop prescriptif, alors que nous voulons un État partenaire, garant d'un égal accès à la culture pour tous.** Notre étape future doit être **l'adaptation des missions de l'État à la nouvelle organisation territoriale ».**

❖ **Cécile Cukierman**, sénatrice communiste de la Loire.

« Je souhaite insister sur le devenir des territoires ruraux de montagne et, plus largement, sur les territoires éloignés des métropoles qui ne doivent pas devenir des territoires interstitiels.

*Voici plus d'un an et demi qu'a été lancée la **démarche des nouvelles ruralités**. Loin de poser ces territoires en victimes, les initiateurs de cette démarche ont souhaité rendre leur image positive, en donnant à voir la vie et le fourmillement qui existent dans ces territoires. Les Assises de la ruralité les ont qualifiés de « territoires d'opportunité ». Ces territoires ont d'abord besoin de services publics qu'il soient assurés par l'État ou par le département, par les régions ou par les intercommunalités de proximité.*

Or, la création de grandes régions laisse à présager le pire, à savoir l'éloignement des politiques régionales qui n'irrigueraient plus l'ensemble des territoires. La volonté de réduire l'action des conseils généraux et régionaux en leur supprimant la clause de compétence générale conduira à diminuer l'intelligence et l'innovation territoriales.

Si, dans ce texte, nous détricotons l'organisation territoriale de la République, comment pourrions-nous demain continuer de soutenir une ambition rurale ?

*La suppression par le Sénat du seuil de 20 000 habitants pour l'intercommunalité est une bonne chose. Il n'est pas non plus souhaitable d'inscrire un seuil de 15 000 habitants. Si nous voulons que l'intercommunalité réussisse et soit un atout pour les communes qui la composent, elle doit être fondée sur **une coopération de projets**. Ce seuil est inepte pour de nombreux territoires ruraux de montagne. Les grosses intercommunalités seront éloignées des femmes et des hommes qui y vivent. **Les critères de compétitivité sont incompatibles avec l'esprit de solidarité** qui doit animer ces structures. Les territoires ruraux ont été trop longtemps conçus comme « des territoires du handicap ». Il est grand temps de les concevoir comme des territoires pleins « d'aménités », comme on dit dans le Massif Central.*

On pourrait prendre l'exemple de l'accès au numérique. Même s'il n'est pas l'alpha et l'oméga du devenir des territoires, nous savons tous que l'accessibilité à cet outil peut contribuer à leur développement, et, à l'inverse que son absence peut provoquer leur déclin. C'est bien la question du service public qui est posée, un service public qui n'est pas guidé par l'obsession de la rentabilité, mais qui intègre la péréquation de son coût et assure un accès égal à tous. Nous le savons, ce n'est pas le secteur privé qui, demain, va permettre l'installation de populations dans nos villages. Ce n'est pas non plus lui qui va aider l'artisan, la petite entreprise à s'y installer et à y rester. Ce sont les collectivités et l'État.

*La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, l'application de la loi sur les métropoles qui hiérarchise les territoires, la concentration des intercommunalités, la chasse aux syndicats intercommunaux, tout cela va dans le même sens : **la marginalisation des petits territoires éloignés des grands centres**. Si ces territoires se vident, qui, demain, les occupera et les entretiendra ? Ce ne sont pas des réserves d'Indiens. **Ce sont des lieux de vie et d'innovation qui participent à la réussite de la France.***

Avec ce texte le sentiment d'abandon va certainement s'accroître. La démocratie de proximité et le lien social qui se créent autour des associations, des écoles, des bénévoles et des élus locaux vont se fragiliser. Nous sommes opposés au bradage de nos territoires et à leur vente à la découpe ».

❖ **Sophie Joissans**, sénatrice UDI des Bouches-du-Rhône.

« Je décèle fort peu d'enthousiasme à l'égard du présent projet de loi. Cela tient sûrement au défaut d'ordre, de méthode qui se teinte d'un jacobinisme forcené. Paris décide de tout. Aucune concertation avec les élus locaux. Aucune étude d'impact ».

Sophie Joissans parle ensuite uniquement de la métropole Aix-Marseille-Provence, combattue par 113 communes sur 119 que compte son futur périmètre. Elle expose longuement le contre-projet bâti par ces élus et auquel le gouvernement semble rester sourd. Elle développe des arguments concernant le périmètre, les compétences, la fiscalité et la gouvernance de la métropole telle qu'elle est conçue par la loi. *« Les maires sont furieux et à bout d'espoir ».*

❖ **Henri de Raincourt**, sénateur UMP de l'Yonne.

« La commission des lois a abouti à un texte consensuel, porté à la fois par un rapporteur de droite, Jean-Jacques Hyst, et par un rapporteur de gauche, René Vandierendonck (Celui-ci est absent du débat car il est gravement malade). Cela prouve que nous sommes tout à fait capables de nous réunir au nom de l'intérêt général. Les collectivités locales ne sont ni de gauche, ni de droite. Elles appartiennent aux Français !

Je salue la suppression du seuil de 20 000 habitants pour les EPCI. Il ne veut rien dire. Dans certains départements peu denses, il aurait fallu parcourir 60 à 80 kilomètres pour aller d'un bout à l'autre de l'espace communautaire.

Je salue la préservation du rôle du département pour les transports scolaires, la voirie et les collèges.

Les élus locaux disent : « De grâce laissez-nous respirer, laissez-nous digérer, accordez-nous un peu de temps. Cette frénésie législative nous donne le tournis. Nous ne savons plus ni où nous sommes, ni où nous allons ».

Le département joue un rôle essentiel en matière d'initiative locale et d'aménagement du territoire. C'est lui qui alimente le développement social. C'est lui qui investit des sommes importantes pour les petites et moyennes entreprises. C'est lui qui constitue un échelon de proximité incontournable.

Le projet de loi repousse les citoyens dans des ensembles lointains et déshumanisés. Les grandes régions sont omnipotentes. Les départements sont asséchés. Les EPCI n'ont plus rapport avec les territoires. Les communes sont dévitalisées. Il nous faut une France moderne et bien gérée, une France apaisée et non une France lointaine et technocratique.

S'agissant des EPCI, personne n'est opposé au principe de la rationalisation, à la mutualisation, dans la mesure où elle trouve sa source dans les bassins de vie. Nous avons toujours rappelé, en parallèle, l'importance de la libre participation des collectivités dans ce processus. Laissons vivre la réforme de 2010-2011 avant de la chambouler. Cette liberté doit aussi concerner les compétences. Rappelons-nous nos combats contre l'automatisme de l'intercommunalisation des Plans d'urbanisme. La rationalisation et la libre participation sont interdépendants. Il ne peut y avoir de rationalisation durable sans la volonté des collectivités.

Nos administrés éprouvent au quotidien la difficulté de trouver le bon interlocuteur entre les régions, les départements, les métropoles de droit commun, les métropoles à statut particulier, les

villes-centres des EPCI, les pôles d'équilibre territorial et rural, les EPCI, les communes, et enfin les communes nouvelles, chacune de ces collectivités ayant, de plus, des compétences propres.

Le gouvernement doit accepter la main tendue par le Sénat ».

❖ **Gérard Collomb**, sénateur socialiste du Rhône.

« Voilà un an, nous adoptons la loi MAPTAM qui marquait une reconnaissance historique du fait urbain, notamment la dynamique portée dans notre pays par les métropoles.

*Cette reconnaissance a été saluée par tous les spécialistes de l'économie des territoires qui l'ont reconnue comme constituant un grand pas en avant. Ceux-ci constatent unanimement que, aujourd'hui, c'est très largement dans ces métropoles que se crée une part essentielle de la richesse de notre pays. L'un d'eux écrit : « Depuis une vingtaine d'années, toute la croissance française vient des métropoles ». Je dirai plutôt « une part importante ». Nous sommes en train de vivre une mutation profonde, passant d'une économie de la production à une économie de la connaissance. Or, cette dernière suppose une densité d'acteurs universitaires, de chercheurs, d'entreprises innovantes, de start up et de grands groupes capables de former **des écosystèmes attractifs** à l'échelle internationale ou au moins européenne. Ces écosystèmes se trouvent principalement dans nos métropoles et nos grandes agglomérations. Les métropoles ne peuvent pas se désintéresser de leurs universités, de leurs pôles de compétitivité, d'une stratégie de l'innovation, du rayonnement international, de leur attractivité vis-à-vis des entreprises étrangères, de leur dynamique touristique...*

Ce développement des villes ne se fait-il pas au détriment des autres territoires ?

C'est une idée fausse. Les richesses créées dans nos grandes métropoles sont largement diffusées dans « l'économie résidentielle », au travers de mécanismes redistributifs, ou de l'économie touristique entraînant des dépenses réalisées par les urbains dans les autres territoires. Ce sont près de 160 millions d'euros qui sont redistribués depuis l'agglomération parisienne vers les autres territoires.

Or, avec le texte qui nous est soumis, le risque est de voir enlever la capacité économique aux métropoles et aux agglomérations pour en faire une compétence exclusive des régions. Ce serait une erreur profonde. Je crois fortement à la nécessité d'un couple métropole/région ou grande agglomération/région. Les métropoles doivent faire naître l'innovation tandis que les régions doivent la généraliser. La création des grandes régions que nous venons d'adopter rend cette complémentarité encore plus nécessaire. Par exemple, la région Rhône-Alpes-Auvergne devra être également attentive à tout ce qui est en germe dans des villes aussi différentes que Lyon, Saint-Étienne, Grenoble, Clermont-Ferrand, Annecy, Chambéry ».

❖ **Michel Mercier**

« Et Aurillac ! »

❖ **Gérard Collomb**

*« C'est bien à partir de l'innovation née dans ces villes que l'on pourra faire avancer l'ensemble du territoire de la région. Je souhaite que pour le tourisme, le développement économique, l'action internationale **on pense en termes de complémentarité et non d'exclusivité** ».*

❖ **Françoise Gatel**, sénatrice UDI d'Ille-et-Vilaine.

« Votre ambition louable de moderniser l'architecture institutionnelle de notre pays s'est échouée sur une démarche chaotique et confuse, dans laquelle les textes se succèdent sans

perspective, comme un catalogue de pièces détachées. Vous avez inventé les métropoles, renié puis ressuscité les départements, sacralisé la grande ville en oubliant les moyennes et les petites villes qui dont les ressorts de nos territoires. Vous avez inventé l'hyper-ruralité, mais vous oubliez les espaces interstitiels et périurbains. Vous engagez la réforme des collectivités territoriales sans engager concomitamment la révision des missions de l'État. Quelle logique singulière ! L'incohérence intensifie la défiance et l'incompréhension des élus locaux soumis à des annonces successives, parfois contradictoires et souvent brutales. C'est de confiance entre l'État et les collectivités territoriales dont nous avons besoin.

*Vouloir un pays décentralisé, c'est accepter la diversité des territoires, **concevoir des lois qui libèrent les initiatives et les énergies, qui permettent aux territoires d'innover et de s'adapter. La loi ne doit ni corseter, ni formater.***

Votre proposition au sujet de l'intercommunalité est une négation de la diversité territoriale et une marque violente de défiance à l'égard des élus locaux. Le formatage basé uniquement sur un seuil démographique relève d'un concept hors sol, renversant et inacceptable.

*L'intercommunalité est une nécessité. Elle seule peut garantir aujourd'hui l'efficacité de l'action locale. **Mais elle doit demeurer l'émanation de la commune et fonctionner sur le principe de la subsidiarité. L'organisation intercommunale et ses compétences doivent résulter d'un projet de territoire fédérateur, voulu et défini par les élus locaux, et non d'un diktat de l'État.***

*La précipitation avec laquelle vous conduisez ce troisième volet de la réforme territoriale est désastreuse et hasardeuse. Chacun, dans cet hémicycle souhaite la réussite de notre pays, mais nous sommes nombreux à douter et à craindre. Aucune étude d'impact, aucune expérimentation ne permettent d'affirmer que votre réforme apportera plus d'efficacité. Nous doutons qu'elle puisse apporter des économies. Nous craignons une longue paralysie de l'action locale, notamment de l'investissement du fait des **bouleversements qui chahutent profondément et sans discontinuer les collectivités territoriales depuis de nombreuses années.** Nous regrettons une occasion gâchée. Serez-vous attentive, madame la ministre, aux évolutions que nous vous proposons. Elles résultent de réflexions non partisans, partagées par les associations d'élus ».*

❖ **François-Noël Buffet**, sénateur UMP du Rhône.

« Nous nous heurtons à une difficulté qu'il convient de relever. Ce texte s'inscrit aujourd'hui dans une logique qui n'était pas voulue à l'origine par le gouvernement. L'objectif initial était de réduire le nombre de régions sans toucher les limites de celles-ci et de réorganiser les collectivités locales en s'appuyant, non sur les départements, mais sur les intercommunalités. Or, au cours des débats a été réaffirmée la volonté de ne pas négliger le département.

*La ligne de réduction des régions a été maintenue, alors que le respect des bassins de vie est une nécessité. **Le découpage finalement arraché ne correspond pas à une grande vision de l'aménagement du territoire.***

Au début de l'année, au travers de la loi sur les métropoles, on a voulu redonner aux régions la clause de compétence générale et maintenant on en revient à sa suppression et à une spécialisation des différents échelons, spécialisation qui reste d'ailleurs incomplète puisqu'il demeure des compétences partagées et des compétences non attribuées.

Un changement de pied s'est produit en cours de route : on a rétabli le département comme structure de base de futures grandes régions.

Si l'on avait voulu être logique, il fallait revenir au conseiller territorial. Il avait l'avantage de la clarté et de la simplification.

On confie la spécificité de la compétence économique à l'échelon régional. Ce choix entraîne nécessairement le prescriptivité du schéma de ce secteur. Mais d'autres collectivités territoriales et les métropoles sont sources de richesse économique et de développement. Elles ont donc aussi besoin d'exercer cette compétence de développement économique ».

PCC, sélection et résumé des textes, Georges GONTCHAROFF, 3 février 2015.