

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° 152

Projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Première lecture devant le Sénat. Présentation de la loi (séance du 16 décembre 2014)

- **Marylise Lebranchu**, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

*« L'étape d'aujourd'hui doit nous permettre de redire le sens de l'action publique au XXI^e siècle. Depuis les lois de décentralisation de Gaston Defferre, les textes successifs, s'ils ont permis des avancées, ont également engendré de nombreuses structures. Les centres de décision se sont multipliés. L'action publique s'est parfois complexifiée. Notre débat doit donc nous conduire à adapter ces structures aux attentes légitimes de nos concitoyens. **Ces attentes résultent d'injonctions contradictoires : moins de dépenses publiques et plus de services publics.** Ces structures ne correspondent pas suffisamment aux réalités vécues. Elles ne permettent plus de résorber les inégalités, ni de porter les services publics nécessaires à nos concitoyens. Nous n'acceptons pas que l'hyper-richesse côtoie l'hyper-pauvreté. Dans trop de nos territoires, urbains ou ruraux, les élus relaient un sentiment d'abandon.*

*L'enjeu est de retrouver le sens de l'action publique, de rendre l'organisation de la vie quotidienne plus facile, de donner à nos concitoyens les meilleures chances de maîtriser leur avenir, **d'être des citoyens engagés**, de reprendre le sens du collectif et de l'attention aux autres, de reprendre le chemin des urnes.*

Chaque Français doit se sentir bien, vivre mieux et être accompagné là où il habite. Son temps de transport pour aller travailler doit être acceptable. S'il n'a pas de travail, il doit être accompagné dans la recherche d'un emploi ; comme dans sa formation.

Nous croyons à la force de notre pays. Nous avons confiance en nos élus.

*Pour réussir, nous devons mettre fin à la concurrence. C'est par la coopération que nous devons y répondre. Et d'abord par la coopération entre nos territoires. La concurrence crée la complexité et gaspille la dépense publique par un dumping territorial. Opposons-lui une saine coopération **qui donne à chaque territoire des fonctions à assumer, des responsabilités à porter.** La France est un magnifique patchwork de territoires différents : la coopération est le fil qui tient le tout. Il est temps d'en finir avec les rivalités inutiles entre territoires et parfois entre élus. Montrons aux Français que les élus savent s'entendre et travailler ensemble. Si nous savons passer de la concurrence à la coopération, alors nous sauverons la parole publique. Si l'action publique ne prend pas en compte cette diversité, nous serons incapables de résorber les inégalités et de mettre fin aux injustices.*

Reconnaître les spécificités, ce n'est pas avantager certains territoires par rapport à d'autres. C'est justement leur permettre de se développer au regard de atouts et des besoins qui sont les leurs.

*Pour les métropoles et les grandes villes, c'est assumer la responsabilité de la recherche et de la santé, comme l'accueil des étudiants et apprentis. Pour les territoires ruraux, c'est assurer l'indépendance alimentaire de la France et de l'Europe. Cette indépendance est en danger quand disparaît en dix ans une surface agricole équivalente à la superficie d'un département. C'est aussi porter l'innovation, la créativité et de nouvelles filières économiques. **Chaque territoire a son identité. Il faut la préserver, l'enrichir.***

L'organisation territoriale de la République doit porter progrès de la démocratie.** C'est d'autant plus nécessaire que la clarification et le renforcement des compétences locales doivent aller de pair **avec des contre-pouvoirs forts.** Sinon, nous courons le risque de voir d'accentuer le fossé entre l'action et l'opinion publique. **Si nous voulons des collectivités fortes, nous devons pouvoir en faire des espaces de débats éclairés, transparents et contradictoires. La vivacité démocratique de nos territoires ne se décrète pas. Elle n'est pas facile à écrire. Néanmoins, il n'est pas impossible que quelques parlementaires aient des idées fécondes en la matière.

*La vivacité démocratique de nos territoires, c'est aussi celle de nos communes. Nos 36 000 communes sont 36 000 points d'accès à la démocratie, 36 000 repères pour nos concitoyens. En ces temps complexes, la commune est un échelon essentiel, un échelon d'évidence. C'est pourquoi le projet de loi que je vous présente a vocation à la préserver, en lui donnant la force du regroupement. **Nous permettons aux communes de répondre à leurs difficultés grâce à l'intercommunalité.***

***Vous avez voté hier une proposition de loi pour l'amélioration du régime de la commune nouvelle.** C'est un formidable outil pour unir sans détruire. Des communes trop petites ne peuvent assumer toutes les missions aujourd'hui attendues des collectivités locales par nos concitoyens. Nous entendons des élus dire que la réforme va remettre en cause la proximité. Je pense le contraire. Il ne faut pas confondre proximité et morcellement. Le morcellement est un recul des services publics.*

*L'intercommunalité permet de repenser la présence physique de la puissance publique sur nos différents territoires. **Nous nous sommes fixés, pour commencer un objectif de mille maisons de service public.** Le numérique ne peut pas tout régler. Il ne faut pas dématérialiser la présence physique des pouvoirs publics sur nos territoires. Le numérique doit au contraire renforcer cette présence physique.*

***Il faut trouver l'échelle institutionnelle à même de représenter les territoires vécus. Il nous faut donc franchir un palier supplémentaire en instituant la coopération intercommunale à un niveau approprié. C'est ce que nous pourrions faire avec l'objectif de 20 000 habitants qui pourra sans doute être modulé, en fonction de la densité démographique, des temps de déplacement et des frontières naturelles ou nationales.** Le gouvernement proposera au cours des débats, les aménagements possibles au regard de ces critères.*

*Le projet de loi **redéfinit le rôle des départements.** Ils sont recentrés sur les enjeux de solidarité. Il s'agit de la solidarité territoriale dont l'aide aux projets de territoires, l'ingénierie qui manque aujourd'hui à trop de communautés de communes. Il s'agit également des solidarités envers les personnes, pour lesquelles cette réforme doit être l'occasion de repenser les financements. Je songe en particulier aux allocations individuelles de solidarité qui font l'objet d'un débat à l'heure actuelle.*

***Quant aux régions,** avec leurs compétences nouvelles, leur force, elles porteront davantage le progrès et l'anticipation et seront les garantes de l'avenir. Renforcées en matière de développement économique, chef de file des politiques de formation et d'orientation professionnelle, doivent-elles s'impliquer davantage dans le domaine de l'emploi et des structures d'accompagnement du chômage ? C'est le message de la commission des lois. Cependant, compte tenu de l'urgence liée à la situation du chômage, il pourrait être dangereux de déstabiliser le système qu'il faut d'abord mieux faire fonctionner. Il faut donc clarifier les domaines de compétences de l'État et des régions et préciser leurs modalités de coordination.*

Les régions pourront promouvoir un nouveau modèle de développement et assurer la transition énergétique. Ce sont les régions qui travailleront à l'anticipation économique et à l'émergence d'idées nouvelles. Elles interviendront pour ce faire dans les trois domaines essentiels : l'économie, les transports et la formation. Elles assureront la responsabilité des aides directes et des entrées au capital des entreprises. Elles conduiront le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, qui doit bien entendu se conjuguer avec les autres territoires, en particulier les métropoles et les communautés d'agglomération. Par ailleurs, le schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire permettra d'être attentif à l'équilibre des territoires et à la solidarité avec les territoires en déprise dont on ne parle pas suffisamment.

Enfin, chaque jeune aura les moyens de préparer au mieux sa vie future, parce qu'il aura accès à une formation de qualité. C'est le sens du transfert de compétences concernant les collèges, lequel, je le sais, fait ici grandement débat.

Les régions pourront par des contrats interrégionaux accompagner le volet territorial des contrats de plan, la gestion des fonds européens qu'elle assume aujourd'hui pleinement.

Grâce à ce partage de responsabilités, mais aussi grâce à cette confrontation des idées et des projets au sein de la conférence territoriale de l'action publique que nous avons créée, **nous pouvons maintenant supprimer la clause de compétence générale pour les départements et pour les régions, conjuguant ainsi efficacité et clarté avec échanges et confiance.** Changer d'avis quand on change d'avis de façon éclairée, c'est un honneur !

Je n'oublie pas de rappeler l'une de nos propositions structurantes : **l'adaptation du pouvoir réglementaire.**

La nouvelle organisation territoriale de la République porte de grandes ambitions pour notre pays. C'est un devoir de la réussir. Il faudra accorder une attention particulière à la période de transition. Il faudra accompagner les agents publics. Soyons des employeurs irréprochables. Associons-les à nos réformes. Le projet de loi comporte des garanties personnelles à leur égard.

Reste qu'il faudra traiter de la question de moyens. Celle-ci doit se faire dans un cadre où les solidarités sont renforcées, les charges réelles des collectivités mieux prises en compte et les investissements d'avenir encouragés.

Depuis deux ans, la péréquation a été garantie et amplifiée. Je fais référence à la dotation de solidarité rurale et à la dotation de solidarité urbaine. Dans la loi de finances, les territoires les plus pauvres contribuent huit fois moins que les plus riches à la baisse des dotations.

Dans les deux années à venir, une réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) nous permettra de conforter ce mouvement, en renforçant la transparence et l'équité, en encourageant la mutualisation et en prenant en compte les spécificités des territoires.

Nous soutiendrons les investissements publics locaux d'avenir : espaces publics compléments indispensables de la construction des logements, crèches, classes supplémentaires, meilleurs transports publics, indispensables par la démographie croissante de nombreuses communes de France.

Au moment du vote de ce projet, il faudra nous rappeler notre ambition fondamentale : a-t-on amélioré la vie de nos citoyens ? A-t-on renforcé les solidarités ?

Il faut que la réforme territoriale, si elle est réussie, ne soit plus un sujet de débat tous les cinq ans. Elle ne sera plus un sujet de débat si elle est adaptée à la réalité de nos territoires et à la vie des

gens, si nos structures conjuguent souplesse et confiance. Avec la société du contrat, nous installons celle de la confiance entre l'État et les collectivités, entre les élus eux-mêmes, entre la classe politique et les citoyens ».

- **Jean-Jacques Hyest**, sénateur UMP de Seine-et-Marne, rapporteur de la commission des lois.

« Madame la Ministre, c'est formidable ; vous avez évité tous les sujets qui fâchent ! Avec vous, on pourrait croire que tout va bien !

Permettez-moi d'abord de rappeler le contexte de cette réforme qui nous a paru parfois improvisée. Le 18 juin 2014, le gouvernement dépose deux projets de loi, l'un sur la délimitation des régions et un autre, celui qui nous occupe aujourd'hui. Nous avons déploré que les deux textes ne fassent pas l'objet d'une discussion commune. En effet, il demeure bizarre pour tout esprit un peu près bien constitué qu'on examine la forme avant le fond, en décrétant la nécessité de « grandes régions de taille européenne » sans évoquer leurs compétences. Nous savions bien que l'on serait en plein paradoxe, puisque confier aux régions des compétences stratégiques se marie difficilement avec l'idée de faire remonter à leur niveau des compétences de proximité.

La thèse des esprits supérieurs – Attali, Balladur – c'est de faire disparaître à terme les départements, au profit des régions et des intercommunalités, tout en dévitalisant les communes, dont le seul tort, avec le département, est d'être une institution qui est enracinée profondément dans notre République. Au nom de l'efficacité – non pas de la démocratie locale -, de prétendues économies possibles, le texte d'origine avait pour but avoué de faire « s'évaporer » le département, en lui retirant toutes ses compétences, à l'exception de ses attributions en matière sociale, pour les confier aux régions.

À l'autre bout de la chaîne, on veut imposer de grandes intercommunalités de 20 000 habitants au minimum qui auraient pour ultime mission de remplacer le département dans ses fonctions sociales et de faire des communes des coquilles quasiment vides, chargées de l'état civil, peut-être de la police municipale, des cimetières et sans doute de la gestion des écoles.

Belle ambition de simplification !

On semble oublier le principe de subsidiarité. Un exemple ? Le projet de loi transfère la compétence des transports scolaires à la région qui désormais devra organiser le transport des élèves vers les plus petits regroupements pédagogiques intercommunaux, à trois cents kilomètres de distance peut-être ! En Ile-de-France, le conseil régional s'est empressé de déléguer cette compétence aux départements de la grande couronne, échelon de proximité pertinent. Le pragmatisme est toujours plus pertinent que le dogmatisme.

Le projet de loi n'est en aucune sorte porteur d'une nouvelle étape de la décentralisation. Cette réforme est déséquilibrée en ce qu'elle n'apporte aucune indication sur la réforme de l'État territorial. Quelles sont les intentions du gouvernement dans ce domaine ? Est-ce la faute des ministres ? Est-ce la faute des services centraux ministériels qui ne veulent pas être décentralisés ?

Depuis la déclaration gouvernementale de juin 2014, il semble que le gouvernement ait totalement changé de logiciel. Personne n'évoque plus la disparition programmée des départements et des communes. Le projet de loi ne correspond plus du tout à la déclaration du Premier Ministre, devant le Sénat, en octobre dernier. Les grandes associations d'élus ont reçu quelques assurances. Mais un gouvernement qui change si souvent peut encore changer.

Le président Larcher a réuni une conférence de collectivités locales, le 9 décembre, et les trois grandes associations d'élus (maires, départements, régions) ont convenu de parler d'une seule voix.

C'est nouveau et c'est indispensable. Nous avons en commun insisté sur la nécessité de voir le projet de loi enrichi par de nouvelles décentralisations, aborder le problème de la simplification des normes, traiter de la situation financière, clarifier les compétences de collectivités locales entre elles, dire la manière dont l'État assurera à l'avenir ses propres compétences. Le législateur n'a pas à être le greffier des desiderata des associations d'élus, innombrables et le plus souvent en rivalité ; mais là, il s'agit de défendre l'intérêt général dans un dialogue constructif.

Face à un projet désarticulé que faire ? Nous vous proposons de le reconstruire sur des bases plus solides et plus pérennes.

*Cela passe par le **maintien des compétences de départements** dans un souci de proximité et d'efficacité. Cela passe par le renforcement des compétences stratégiques des régions et par **l'attribution d'une compétence « emploi » pour les régions**. Cela passe par le renforcement des intercommunalités en tenant compte de la spécificité des territoires. Cela passe par le renforcement de la responsabilité financière des collectivités locales. **La commission des lois vous propose un projet profondément remanié.** Les différents rapporteurs des commissions associées détailleront.*

L'objectif principal a été, pour nous, de clarifier les compétences, sauf celles pour lesquelles cela n'a guère de sens, tels le tourisme, la culture et le sport.

*La suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements prend alors tout son sens, car **l'efficacité de l'action publique territoriale est largement conditionnée par une meilleure clarification des compétences.***

*Nous souhaitons que soit affirmée la compétence de la région en matière de développement économique et nous sommes d'accord sur ce point avec le projet de loi, sans ignorer les compétences des communes, intercommunalités, métropoles, sur le plan opérationnel et d'aménagement du territoire. Le rôle moteur de la région, dans ce domaine, doit être accompagné d'une véritable association des autres collectivités dans la démarche de planification pour la mise en œuvre des schémas – d'ailleurs, on adopte beaucoup de schémas, mais les réunir dans un seul schéma serait peut-être suffisant – pour assurer la cohérence de l'action économique et de l'aménagement du territoire. Mais et c'est le plus important à nos yeux, dans la perspective de l'avancée de la décentralisation, il nous a semblé paradoxal de renforcer la région et matière de développement économique et d'aménagement du territoire, de lui avoir confié la totalité de la compétence en matière de formation professionnelle, et **qu'elle soit totalement absente du domaine de l'emploi.** Nous vous proposons de confier aux régions un rôle important de coordination dans ce domaine ».*

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

« Ce n'est pas cela qui donnera de l'emploi ! »

- **Jean-Jacques Hyest**

*« Pour les départements, si nous convenons que les transports interurbains doivent relever de la compétence de la région, nous affirmons leur rôle de proximité en réaffirmant leur rôle en tant que vecteurs de la solidarité territoriale et de la cohésion sociale. **Reconnaissant l'expertise et la bonne organisation de cette collectivité en matière de collèges, de route et de ports, pourquoi envisager de la dépecer et de lui retirer ce qui fait sa solidité et son équilibre ?***

*Quant aux intercommunalités, notons tout d'abord que vient à peine d'être mise en œuvre la loi de 2010, si critiquée à l'époque par **ceux qui voudraient nous imposer aujourd'hui un nouveau chambardement. Faut-il de nouveau bouleverser avec un seuil qui n'a aucune justification réelle et qui est peu adapté à la diversité des territoires ? 10 000, 15 000, 20 000 habitants, cela n'a aucune signification. Nous vous proposons de reporter d'un an la clause de « revoyure » déjà prévue, en***

tenant compte des limites urbaines, des bassins de vie, des SCOT. Cela peut nous amener dans certains cas à plus de 20 000 habitants ; dans d'autres cas à moins de 20 000 habitants. Tout dépend des territoires. Nous sommes opposés aux mariages forcés, comme on le fait dans l'Ile-de-France. Il ne faut pas casser les intercommunalités qui viennent tout juste d'être créées.

Pour résumer deux orientations majeures marquent le texte élaboré par la commission des lois.

1°) Préserver au sein de notre organisation territoriale les compétences de proximité du département que le projet gouvernemental veut transférer à d'autres niveaux de collectivités locales, dans l'intention affichée de faire disparaître les conseils généraux à l'horizon 2020 ;

2°) Clarifier les compétences dévolues à chaque niveau de collectivité et renouer avec l'ambition décentralisatrice dont le texte gouvernemental est totalement dépourvu.

Par ailleurs, il faudra réformer l'ensemble des finances locales qui sont devenues un maquis impénétrable. Les départements ne peuvent plus tenir et ce n'est pas en leur retirant des compétences que l'on arrangera la situation ».

- **Valérie Létard**, sénatrice UDI du Nord, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

« La commission a décidé de centrer son approche sur deux volets de ce projet de loi : l'économie et le tourisme.

L'amélioration de l'efficacité des interventions économiques ne pourra être réellement mise en œuvre que si les projets et schémas régionaux sont rassembleurs, c'est-à-dire élaborés conjointement et élaborés dans le détail. Seule cette co-élaboration permettra de préserver la motivation des élus, mais aussi le réalisme territorial. La réforme ne doit pas être guidée par un esprit de système, mais par l'analyse concrète des transformations économiques et des risques de délitement de la cohésion sociale qui planent tout particulièrement sur certains territoires. La situation actuelle ne nous donne guère le droit à l'erreur.

Les interventions économiques de collectivités territoriales avoisinent 6,5 milliards d'euros, soit le septième de celles de l'État. Les régions y consacrent 1,7 milliards d'euros, les départements 1,6 milliards d'euros. Ou encore 8,3 % du budget des régions, 1,6 % du budget des départements, 1,7 % du budget des intercommunalités et 1,5 % du budget des communes. Sur la période récente, les dépenses d'intervention économique des collectivités ont progressé de près de 1 % par an en moyenne, mais celles des départements ont décliné tandis que celles des régions, des intercommunalités et des communes se sont accrues.

Sur le plan institutionnel, le cadre juridique des interventions économiques des collectivités a été redessiné par deux lois récentes. La loi du 27 février 2002 a institué **le rôle de chef de file de la région**, ce qui impose la nécessité d'obtenir l'accord de la région pour une collectivité infrarégionale qui souhaite créer un dispositif propre. La loi du 13 août 2004 a supprimé la distinction entre aides directes et aides indirectes pour satisfaire au droit européen. En pratique, cette disparition des aides indirectes libres s'est traduite par une augmentation du nombre d'aides à l'immobilier d'entreprise que les collectivités peuvent accorder sans l'accord de la région.

Nous connaissons tous sur nos territoires le résultat actuel du maquis institutionnel. Il est temps de rendre l'intervention des collectivités la plus efficace possible. Trois idées forces de la commission vont dans ce sens :

1°) **Nous devons consacrer le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique.** C'est une question de cohérence et de simplification. Il faut éviter les doublons. Les régions sont la bonne échelle pour organiser les plate-formes de projection des PME et des

Entreprises de Taille Intermédiaire à l'export, pour coordonner les politiques d'attractivité et pour organiser de grandes filières économiques régionales.

2°) *Nous devons permettre la prise en compte des spécificités de territoires par une association forte de ceux-ci à l'élaboration des schémas régionaux et à leur mise en œuvre. Au delà des « cœurs de métier » des régions, le soutien du développement économique passe par de nombreux vecteurs sur lesquels les régions n'ont ni monopole, ni véritable capacité de maîtrise d'ouvrage. Je veux parler de l'animation de proximité de l'économie locale telles que « réseaux d'affaires », interfaces territoriales entre université et monde économique, aménagement économique du territoire, immobilier, foncier, dépollution des sols, réseaux...et des services supports nécessaires pour attirer les entreprises : logement, offre culturelle et sportive, crèches... Le nouveau périmètre des régions risque encore de faire perdre en proximité. On voit bien que **le schéma régional doit être co-construit et co-produit avec les autres acteurs du territoire, en particulier au niveau des intercommunalités et des métropoles.***

3°) *Nous devons introduire dans la loi la souplesse nécessaire à l'élaboration de schéma qui soient vraiment du « cousu main ».*

*Nous sommes favorables à des métropoles dynamiques qui soient les locomotives d'un développement régional équilibré. Pour ce faire, il nous faut clarifier les registres d'intervention entre le bloc communal et le niveau régional, **tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales et l'absence de tutelle de l'une sur l'autre.***

*En résumé, **c'est en travaillant ensemble que les régions et leurs territoires infrarégionaux pourront construire des politiques économiques.** Les orientations du schéma doivent être mises en débat au sein des conférences territoriales de l'action publique pour un avis global. À travers la signature de « conventions territoriales d'exercice concerté » il s'agit de clarifier la mise en œuvre des orientations du schéma et de définir l'implication des collectivités dans une territorialisation fine. L'objectif n'est pas d'opposer un niveau à un autre, mais au contraire de mobiliser toutes les énergies autour d'un projet commun, cohérent et efficace. Une vraie vision stratégique régionale ne peut trouver son sens que si, contractuellement, les territoires peuvent définir avec précision la traduction du schéma régional dans chacun des territoires intercommunaux.*

Ces conventions pourraient aussi être utiles pour régler la question des métropoles, car aujourd'hui ces dernières revendiquent évidemment pleinement leur compétence en matière économique. Dans ce domaine, il ne peut y avoir deux schémas, un métropolitain et un régional pour les territoires hors métropole. Cette situation n'est pas envisageable ; elle créerait une rupture d'égalité. Il faut donc englober les métropoles dans les schémas régionaux, tout en leur laissant la capacité qu'on vient de leur donner d'être de véritables locomotives du développement économique, définissant de véritables stratégies. La région sera toujours pilote. Elle ne sera pas dépossédée, mais son schéma sera mis en œuvre par l'intervention et le soutien de tous.

Pour les schémas régionaux les maîtres mots sont donc « co-construction » et « contractualisation ».

Nous avons appliqué la même logique à la gestion du tourisme ».

- **René-Paul Savary**, sénateur UMP de la Marne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

*« Il appartenait à la commission des affaires sociales de présenter le volet de l'action sociale des départements. Rappelons le contexte. Au moment où ce projet de loi a été élaboré, les départements se trouvaient dans une spirale devant les conduire à leur disparition. Depuis les esprits ont évolué et la mobilisation des élus locaux a certainement porté. **Les départements sont préservés.***

*Je voudrais d'abord faire part des difficultés rencontrées par le personnel départemental. Il a été particulièrement affecté par un manque de reconnaissance manifeste. **La notoriété des conseils généraux, collectivités reconnues de proximité et de solidarité, a été sérieusement mise à mal.***

*Le projet de loi prévoit (article 23) la possibilité d'organiser, dans le cadre d'une convention, le transfert ou la délégation, du département vers la métropole de sept groupes de compétences dont six ont trait à l'action sociale. Dans sa version initiale, le texte disposait que, dans l'hypothèse où aucune convention n'aurait été conclue, trois des sept groupes de compétences seraient transférées, dans leur totalité et de droit, aux métropoles. Aussi, la commission des affaires sociales, **a estimé que seul le conventionnement volontaire devait s'appliquer.** La délégation ou le transfert doivent alors traduire l'existence d'un **projet de territoire, construit et pensé de manière conjointe par le département et par la métropole.** Ils doivent en outre être circonscrits à un nombre limité de compétences, clairement définies, afin de ne pas créer de distorsions avec le reste du territoire et pour préserver la capacité d'organisation de l'action sociale du département sur l'ensemble du territoire.*

*À l'article 24, qui supprime la clause de compétence générale des départements, nous avons réaffirmé les deux piliers sur lesquels doit reposer l'action de ces derniers : **la solidarité entre les hommes et la solidarité entre les territoires.***

La commission a tenu à proposer une solution particulière à la question récurrente de l'accueil et de l'accompagnement des mineurs isolés étrangers. Il s'agit d'assurer une juste répartition des responsabilités et des charges, de l'État au titre de l'immigration et des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance.

*Le texte que nous examinons constitue un véhicule législatif idéal pour engager des réformes structurelles, concernant en particulier l'accueil des jeunes enfants, la politique du logement, les politiques d'insertion, ainsi que l'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées. **Rien de tel n'est proposé dans ce projet de loi.** Or, les marges de manoeuvre dont dispose le Parlement pour enrichir le texte sont très limitées. Les règles de recevabilité financière des amendements empêchent, à enveloppe financière constante, tout transfert de compétences d'une personne publique à une autre. Nous souhaitons tous rendre plus lisible l'action publique sur nos territoires, mais passer d'une logique de partage, voire d'enchevêtrement parfois, à une répartition claire des compétences nous fait prendre le risque de contrevenir à la Constitution ! C'est tout de même inouï. Pourtant plusieurs mesures simples seraient à la fois gage d'une efficacité accrue, d'une utilisation plus efficiente des deniers publics et d'une meilleure lisibilité des politiques menées pour nos concitoyens. Trois mesures structurelles nous paraissent particulièrement intéressantes :*

1°) Le financement conjoint par l'assurance maladie et par les conseils généraux des centres d'action médico-sociale précoce ;

2°) Le rapprochement entre les maisons d'accueil spécialisées et les foyers d'accueil médicalisé à double tarification ;

3°) La dévolution des maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer au département. Ainsi tous ces dispositifs seraient placés sous la responsabilité d'une même collectivité.

*La commission a aussi discuté de **la régionalisation de l'emploi.***

*Cette question est totalement absente du projet de loi, alors qu'elle suscite nombre d'attentes de la part d'un grand nombre d'élus locaux et de sénateurs, indépendamment, du reste, de leur orientation politique. En effet, les conseils régionaux sont compétents en matière de développement économique, d'orientation, de formation professionnelle et d'apprentissage, **pourquoi ne pas pousser la logique à son terme en leur confiant la compétence « emploi » ? Pourquoi ne pas faire confiance***

aux régions qui sont l'échelon pertinent pour piloter la politique de l'emploi au sein des territoires ? Non seulement elles sont proches des bassins d'emploi, mais elles disposent d'une vision stratégique irremplaçable. C'est bien cette vision stratégique que l'on a évoquée devant nous pour justifier le concept de « grande région ». Si les régions n'ont pas la compétence « emploi » à quoi sert tout ce chambardement ? L'Association des Régions de France (ARF) a proposé d'ériger à titre expérimental les régions en « autorités organisatrices d'accompagnement pour l'emploi », ce qui implique notamment un transfert de crédits et d'agents de l'État. Dans notre amendement, nous n'avons nullement remis en cause les prérogatives de l'État en matière d'élaboration, de pilotage et de financement de la politique de l'emploi. Nous n'avons pas davantage contesté le rôle des services déconcentrés de l'État. Nous ne modifions en rien les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi, lesquelles ont vocation à rester nationales. Le texte de la commission renforce le rôle de Pôle emploi et des régions, afin de rationaliser le service public de l'emploi. D'une part, Pôle emploi devra conclure des conventions pluriannuelles de coopération avec tous les autres acteurs de la politique de l'emploi, puis présenter régulièrement des propositions visant à réduire le nombre de ces intervenants et à rationaliser l'organisation du service public de l'emploi. D'autre part, les conseils régionaux seront, à l'avenir, consultés avant la signature de la convention pluriannuelle nationale conclue entre l'État, Pôle emploi et UNÉDIC. Le conseil régional sera chargé d'assurer la coordination des intervenants du service public de l'emploi dans son ressort. La présidence du comité régional de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation professionnelle sera confiée au seul président de région qui ne partagera plus cette attribution avec le préfet de région. **Il faut un chef de file, une voix unique pour éviter la cacophonie, les luttes de pouvoir et pour bousculer les conservatismes.**

L'accompagnement social vers l'emploi demeurera de la compétence du conseil départemental, mais il faudra mieux articuler ses actions avec les missions du comité régional, afin de conforter son rôle d'ensemblier des politiques de l'emploi, au sens large, au niveau régional. C'est bien à l'échelon départemental d'organiser les missions d'insertion et d'accompagnement social vers l'emploi, quel que soit le statut des publics concernés. Or, les finances départementales sont exsangues du fait des dépenses non maîtrisées du RSA dont le nombre de bénéficiaires augmente inexorablement. Les départements ne tirent aucune plus-value du financement de ces allocations dont l'instruction relève des caisses d'allocation familiales et dont les critères d'attribution sont établis par l'État. Quel dommage de ne pas avoir saisi l'opportunité de ce projet de loi pour clarifier la situation. Nombre de départements seront bientôt en déficit comptable de fonctionnement si des mesures concrètes ne sont pas mises en œuvre dans les plus brefs délais.

Ce mouvement se précipitera encore si les routes et les collèges sont confiés aux régions : de telles mesures accentueraient la déstructuration des budgets et plongeraient les finances départementales dans le rouge.

Maintenir les départements, c'est bien. Les faire vivre, c'est mieux. Créer de vastes régions stratégiques, pourquoi pas ? Mais il est primordial de les rendre dynamiques ! »

- **Catherine Morin-Dessailly**,_ sénatrice UDI de Seine-Maritime, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, rapporteur pour avis.

« Dans un contexte général de crise économique profonde et durable, et alors que la portée de l'action des pouvoirs publics subit une désillusion, chacun admet l'importance de simplifier l'organisation territoriale de notre pays.

Depuis quelques années, plusieurs textes ont été votés par le Parlement, sans qu'il en résulte le moindre partage réel du pouvoir, la moindre clarification véritable des attributions. Le présent projet de loi n'échappe pas à cette règle. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un nouveau texte de décentralisation. **Pour être pertinente, cette réforme exigeait un préalable, à savoir la réforme de l'État lui-même. Il est difficile de parler d'approfondissement de la décentralisation sans que l'État**

ait d'abord procédé à un examen rigoureux de ses missions. Dès lors, ce projet de loi ne traite en somme que de la répartition de compétences entre collectivités elles-mêmes.

On ne peut se contenter d'un texte désincarné ignorant des intérêts des publics concernés, à commencer par les plus jeunes.

*En matière éducative, notre commission s'est prononcée contre le transfert aux régions des collèges et des transports scolaires. Pour prendre cette décision, nos critères ont été la lisibilité, la proximité, la cohérence et l'efficacité de l'action publique. En matière éducative, les compétences sont réparties selon un principe simple : à l'État la responsabilité de l'enseignement ; aux collectivités la prise en charge des conditions matérielles de l'enseignement. Quant au fonctionnement des établissements, les responsabilités des collectivités répondent à une logique de subsidiarité : les communes prennent en charge l'enseignement primaire, les départements, les collèges, tandis que les lycées relèvent des régions. **La gestion des collèges et des transports scolaires constituent avant tout une compétence de proximité. Notre commission juge peu logique un tel transfert au profit des treize grandes régions « stratégiques » dont la vocation est le développement économique, l'aménagement du territoire et la planification des formations.** Les nouvelles régions se verraient bien embarrassées du transport scolaire de 4 millions d'élèves et du fonctionnement quotidien de 5271 collèges, en plus des 2513 lycées. Au demeurant, on voit mal comment les élus régionaux pourraient assurer le suivi nécessaire au sein des conseils d'administration.*

*Le transport scolaire est l'exemple même d'une compétence aux enjeux complexes. **Un tel transfert ferait fi de l'expérience acquise par les conseils généraux en la matière** ».*

- **Didier Guillaume**, sénateur socialiste de la Drôme.

« Alors ne changeons rien ! »

- **Catherine Morin-Dessailly**

« L'interdiction de la subdélégation tend à créer un dispositif rigide et totalement inadapté aux enjeux. Plusieurs rapports ont exclu expressément les transports scolaires des compétences à transférer aux régions. Dans ce domaine, l'harmonisation des pratiques tarifaires présente un double danger : celui d'un alignement sur le plus-disant, au risque d'une dégradation supplémentaire des finances locales ; celui d'une harmonisation par le bas qui alourdirait nécessairement les charges pesant sur les familles.

Pédagogiquement, le transfert des collèges aux régions méconnaît les orientations fixées par la toute récente loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République. Je rappelle que ce texte organise la continuité entre l'enseignement primaire et le collège, notamment par la création d'un cycle de consolidation formé du CM1 et CM2 et de la sixième, et par la réunion d'un conseil école-collège où doivent siéger des élus municipaux et départementaux.

*De fait, les gains attendus en termes tant financiers que de qualité de service sont plus qu'incertains. Je ne peux que déplorer l'indigence de l'étude d'impact. **En revanche, ce transfert s'accompagnerait à n'en pas douter de dépenses importantes**, liées à l'harmonisation des politiques en matière d'équipement ou de numérique, mais également au transfert des personnels techniques, ouvriers et de services (TOS) À lui seul, le coût de l'alignement au mieux disant des régimes indemnitaires s'élèverait à 120 millions d'euros par an.*

*C'est la raison pour laquelle **notre commission s'est prononcée contre ces transferts.***

*J'en vins vœux dispositions relatives **aux compétences partagées.** Pour ce qui nous concerne, il s'agit de la culture et du sport.*

*Chaque année les collectivités territoriales consacrent plus de 7 milliards d'euros à la culture et plus de 12 milliards d'euros au sport, dont 2,9 milliards d'euros pour les seules associations. Culture et sport ne sont certes pas des compétences obligatoires, mais les collectivités ont massivement investi ce champ depuis trente ans, en vertu de la clause de compétence générale dont elles disposent. Les financements conjoints sont importants, même s'ils ne peuvent être précisément évalués. **Le monde de la culture et le mouvement sportif nous ont dit combien ils étaient attachés à cette pluralité de financements.** Le projet de loi ne revient pas sur la clause de compétence générale concernant la culture ou le sport. Il leur reconnaît même le statut **de compétences partagées.** Il ne saurait s'agir, pour autant de figer un statu quo, niant ainsi la réalité d'un contexte budgétaire très difficile. Des évolutions sont en cours qui se traduisent par une répartition progressive des rôles, ne serait-ce que parce que certaines collectivités sont contraintes de faire des choix. **On notera que régions et intercommunalités sont amenées à être de plus en plus impliquées dans les domaines sportif et culturel.** S'il est trop tôt pour acter dans la loi, une répartition des missions par échelon, c'est à dire une véritable « compétence répartie », nous devons entamer une réflexion à ce sujet. **Il faut encourager les collectivités à s'organiser au plus près des réalités de terrain, par voie de contractualisation.** Notre commission considère que cela est particulièrement nécessaire dans les domaines des enseignements artistiques, de l'enseignement supérieur culturel et des industries culturelles et créatives.*

*Si le projet de loi consacre donc la compétence partagée, il a aussi pour ambition de simplifier son exercice, en précisant le cadre de la mise en place de **guichets uniques.** Qui dit « guichet unique », dit concertation approfondie en amont entre collectivités et administrations. Nous en sommes encore loin.*

*Je veux conclure en disant qu'**aujourd'hui nous devons concilier deux principes : le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et le principe de responsabilité collective.** Dans le contexte général de crise des finances publiques, les collectivités sont de plus en plus contraintes de se désengager de nombreux projets. Le devoir de l'État est d'accompagner les collectivités et de veiller à ce que des pans entiers de la culture ou du sport ne soient pas abandonnés et de s'assurer que des territoires ne soient pas oubliés, en particulier dans les zones rurales et périurbaines.*

*La montée en puissance des métropoles et des régions nourrit sur le terrain un sentiment d'abandon des espaces qui en sont, d'une manière ou d'une autre, exclus. Aux yeux de nombre d'élus du monde rural ou périurbain, la culture, le sport, les activités périscolaires, c'est bien pour les villes. Prenons garde à ne pas alimenter cette idée, source de déséquilibres entre les pôles gagnants et les autres espaces. **Ce projet de loi doit être l'occasion de veiller à corriger les inégalités sociales et territoriales, en approfondissant les liens entre démocratie et culture.** La commission de la culture a souhaité confier ce rôle à la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) afin de ne pas ajouter une nouvelle structure. La CTAP doit être l'outil pour un dialogue entre les collectivités territoriales et avec l'État, afin de **penser au mieux, selon les territoires, l'exercice concerté des compétences partagées.** Nous demandons que le CTAP comprenne une commission thématique de la culture et une commission thématique du sport. La CTAP doit veiller à la continuité des politiques publiques dans les domaines de la culture et du sport, ainsi qu'à la mise en œuvre équilibrée de ces politiques dans l'ensemble des territoires. La CTAP peut être un outil précieux de **coconstruction des politiques territoriales** ».*

- **Remy Pointereau**, sénateur UMP du Cher, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

« Cette réforme est menée dans un désordre et une confusion absolus. Il aurait sans doute été préférable de réfléchir à une loi-cadre, déclinée ensuite en d'autres textes. La solution retenue est celle d'une fragmentation. La première erreur a été de découper, avant de réfléchir à la répartition

des compétences. Cette réforme est faite non pas pour les élus, mais pour les citoyens, afin d'améliorer leur quotidien. Son objectif ultime est de faire en sorte que le service qui leur est rendu soit de meilleure qualité et coûte moins cher. Sur ce point, le regroupement des régions touche finalement peu les élus de terrain. En revanche, l'évolution de conseils généraux est pour eux un sujet central, car ceux-ci sont souvent les premiers partenaires de nos concitoyens.

S'agissant de leurs ressources financières, les conseillers généraux sont très inquiets. Il est vrai que les communes rurales sont habituées à la disette, compte tenu de la faiblesse de leur base fiscale et de l'absence de cotisation foncière des entreprises sur leurs territoires. Il ne faut pas pour autant se satisfaire de **l'absence d'une étude précise sur les impacts financiers** de ce projet de loi, notamment pour les départements.

Il aurait donc fallu définir dès le départ les ressources et les compétences des régions avant de les fusionner. La fusion de deux régions n'augmentera pas leurs moyens.

L'objectif de ce projet de loi est la clarification des compétences pour renforcer l'efficacité de chaque collectivité, en mettant notamment fin à la clause de compétence générale. Avant de décliner les compétences, encore faut-il définir les missions. Sur ce point, le gouvernement a fait le pari aveugle de renforcer les régions et de confier l'exercice des compétences de proximité aux intercommunalités, avant d'envisager un temps la suppression des départements à l'horizon 2020. Aujourd'hui, apparemment, celle-ci ne semble plus être à l'ordre du jour. Cette solution ne correspond pas à la réalité des besoins ressentis par le terrain.

Les sénateurs qui ont travaillé sur ce projet de loi ont abouti à un autre dessin des missions : la commune pourrait être la base de la démocratie de proximité et du renforcement du lien social ; le département serait le gestionnaire de proximité, garantissant la couverture en services publics ; la région deviendrait l'échelon de la stratégie, veillant à l'accessibilité des territoires en grandes infrastructures, à la ré-industrialisation, à l'économie et à l'emploi.

Il faut dire que les conseils généraux sont les principaux perdants de ce projet de loi. Ils perdent beaucoup de compétences. Il ressort de l'ensemble des débats et des auditions que les conseils généraux souhaitent conserver certaines compétences que les régions ne semblent d'ailleurs pas demander. Les régions aspirent quant à elles à certaines compétences de l'État qui ne souhaite pas les leur déléguer !

Nous sommes un certain nombre de sénateurs à avoir imaginé une autre solution. Le couple département/régions pourrait fonctionner comme le couple communes/intercommunalités. L'instance inférieure, la commune ou le département, mutualiserait dans l'instance supérieure, l'intercommunalité ou la région, ce qu'elle ne peut faire seule. Une élection des conseillers régionaux au second degré, comme autrefois, aurait **fait de la région une communauté de départements**, ce qui aurait évité les doublons.

L'architecture actuelle est très éloignée de cette vision. Nous devons au moins veiller à ce que, dans les zones rurales, le département reste le garant de la cohésion sociale et des solidarités territoriales. Nous devons aussi prendre garde de **ne pas renforcer excessivement les intercommunalités**. En zone rurale, les élus locaux ont du mal à les appréhender, alors qu'en zone périurbaine elles ne sont parfois que les décompressions des budgets des villes-centres et leur domination sur les communes périphériques est souvent une réalité.

Le système qui consiste à répartir les dotations entre les communes et les intercommunalités en fonction du degré de mutualisation est une aberration. Les secrétaires de mairies dans nos communes rurales croulent sous le travail administratif de plus en plus contraignant. La mutualisation doit rester libre pour s'adapter au terrain. **L'intercommunalité n'est pas la réponse à tout.** Associer trente ou quarante communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche et je ne

crois pas au mariage forcé, même lorsque la corbeille est belle. Ce n'est pas le montant de la dot qui fait le bonheur des communes !

*Le seuil de 20 000 habitants, initialement prévu par le projet de loi, soulève une profonde inquiétude chez les élus ruraux. Dans ces territoires, il est en effet difficile d'atteindre un ensemble de cette taille, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine, en revanche 20 000 habitants, c'est peu. **Nous devons sortir d'une logique purement quantitative et privilégier une logique qualitative, adaptée aux réalités territoriales.***

*La seule réponse à la complexité croissante de notre société, c'est la proximité. **Il faut que les compétences de proximité continuent à être exercées par le bloc local. Il est essentiel de remettre la commune au cœur du dispositif.** Le citoyen comprend ce qui se passe dans la commune. Elle constitue la base de la République. Il n'est pas possible de s'en passer. On voit bien où veut vous amener la haute administration parisienne qui envisage, tous gouvernements confondus, de faire élire un jour les présidents de communautés de communes au suffrage universel, avec pour objectif ultime la suppression des communes.*

Voyons maintenant les décisions de la commission.

*Concernant le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) nous demandons la suppression de l'obligation de compatibilité des SCOT, des PLU et des chartes de Parcs Naturels Régionaux. Nous proposons ainsi de supprimer l'obligation de compatibilité au bénéfice d'une simple « prise en compte ». Il s'agit d'une simplification des normes. **Il n'est pas souhaitable que les SRADDT puissent imposer des règles territorialisées aux échelons inférieurs de collectivités.***

Nous voulons aussi supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance pour préciser le contenu des SRADDT et clarifier sa portée.

La commission a choisi de maintenir le transport scolaire au niveau du département.

Nous avons supprimé l'article qui prévoit le transfert aux régions de la voirie départementale.

*Nous nous sommes prononcés en faveur d'une **suppression de la hausse du seuil minimal d'intercommunalité à 20 000 habitants**, au profit d'une solution plus souple qui laisserait à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) le soin de proposer un niveau adapté aux réalités de terrain. Il convient d'abord d'achever la dynamique entamée en 2010.*

Nous avons remplacé l'objectif de réduction du nombre de structures syndicales par un objectif de rationalisation des compétences et des périmètres, car nous refusons la notion de compétences stériles.

Nous sommes pour l'extension des possibilités de mutualisation des investissements numériques.

Le projet de loi est un projet de clarification et non pas un projet de décentralisation.

Le gouvernement qui voulait au départ remplacer les départements par les intercommunalités a été rattrapé par les réalités et, avec la création de grandes régions, il ne peut plus supprimer les départements pour des raisons de proximité, mais également pour des raisons juridiques ».

- **Charles Guéné**, sénateur UMP de la Haute-Loire, rapporteur pour avis de la commission des finances.

« Je commencerai par aborder ce projet de loi sous l'angle de ses conséquences financières.

Ce projet nous a été présenté comme un moyen de réaliser des économies. Monsieur André Vallini a ainsi annoncé, en mai dernier, que la réforme territoriale permettrait de réaliser entre 12 et 25 milliards d'économie. Ce chiffre a été ensuite revu à la baisse autour de 10 milliards d'euros. Pourtant l'étude d'impact n'évalue pas précisément les économies attendues.

*La commission des finances n'a pas partagé l'optimisme du gouvernement. **En tout état de cause, les économies ne seront réalisables qu'à moyen terme. À court terme, au contraire, les transferts de compétences envisagés pourraient entraîner une augmentation des dépenses, du fait notamment d'un alignement à la hausse des régimes des personnels.***

L'Agence Moody's a estimé, en juin dernier, que les mesures proposées « ne généreront pas d'économies nettes, car elles ne font que redistribuer les coûts entre les différents niveaux de collectivités ».

En fait, les dispositions financières sont les grandes absentes de ce texte. La réorganisation des compétences proposée par le gouvernement n'est accompagnée d'aucun projet concernant l'allocation des ressources aux collectivités territoriales.

Le cas des régions est particulièrement frappant. Les concours de l'État représentent 40 % de leurs recettes de fonctionnement et elles ne disposent que de très faibles marges de manœuvre fiscales. Le premier ministre a d'ailleurs déclaré, le 28 octobre dernier : « Pour que les régions disposent de capacités à investir, elles devront être dotées d'une fiscalité économique, dynamique et adaptée à leurs missions ». On évoque souvent un transfert d'une part de la cotisation que la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Pourtant le présent projet ne contient aucune disposition fiscale. Il prévoit uniquement que les transferts de compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales seront compensés grâce à une dotation de compensation versée par une collectivité locale à une autre. Une commission locale d'évaluation des charges et des ressources devra évaluer les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées. Ainsi, les départements continueraient de percevoir, de la part de l'État, des ressources en contrepartie des transferts de compétences passés, mais ils verseraient eux-mêmes une dotation de compensation aux régions. Cette disposition est calquée sur celle qui s'applique à la métropole de Lyon. Le département deviendrait alors une sorte de « boîte aux lettres » bénéficiant de compensation de l'État qu'il transférerait ensuite aux régions. Les finances locales en deviendraient plus illisibles encore !

*En définitive, ce texte n'apporte pas de réponses aux questions financières qu'il soulève. La modification de la répartition des compétences et ses conséquences sur la fiscalité, ainsi que les ajustements de la péréquation qui s'avèreront indispensables auront pourtant des effets considérables qui nécessiteront la définition d'une nouvelle gouvernance. En effet, ces dernières années, l'État a pu être tenté d'imposer aux collectivités territoriales sa vision des finances locales, sans toujours tenir compte de leurs contraintes particulières. **Un dialogue renouvelé entre l'État et les collectivités territoriales devra être mis en place.** Il appartient au Parlement de se saisir de cette question, de formuler des propositions...*

Le projet de loi comporte aussi des articles relatifs à « la transparence financière ».

Un article propose que les opérations d'investissement d'un montant « supérieur à un seuil fixé par décret » soient accompagnées d'une étude relative à leur impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement. Cette mesure doit être considérée comme une aide à la décision et non comme une contrainte supplémentaire. Il faudra veiller à ce que le seuil soit bien calibré.

La commission s'est montrée plus réservée sur l'article prévoyant que les collectivités territoriales dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à plus de 200 millions d'euros peuvent participer à une expérimentation de la certification de leurs comptes, conduite par la Cour des Comptes.

Un article prévoit la participation financière des collectivités territoriales aux sanctions financières prononcées contre l'État pour manquement au droit communautaire. Le principe d'une responsabilité des collectivités ne semble pas absurde, mais le champ de responsabilité des collectivités n'est pas assez circonscrit, les conditions dans lesquelles est arrêtée la participation n'offrent pas assez de garanties. Faute de précision, il vaut mieux supprimer cet article ».

- **Hervé Maurey**, sénateur UDI de l'Eure, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

« Je considère que ce projet de loi a une forte incidence sur l'aménagement du territoire. Nous n'avons pas eu de loi sur l'aménagement du territoire depuis vingt ans. Certains textes y ont pourtant touché de manière insidieuse.

*Après la loi d'affirmation des métropoles, la loi relative à la délimitation des régions, le présent projet de loi est le troisième texte concernant les collectivités territoriales depuis le début de l'année. Pour autant, **on ne voit toujours pas quelle est la vision, quelles sont les ambitions du gouvernement.** J'espère que le débat permettra de nous éclairer. En juin dernier, quand le texte a été présenté au conseil des ministres, il était question de supprimer les départements. Aujourd'hui, nous avons le sentiment que tel n'est plus le cas. On peut aussi s'étonner du fait que l'on supprime la clause de compétence générale, alors que le gouvernement l'a rétablie il y a tout juste un an !*

Le projet de loi contient deux dispositifs qui sont absolument inacceptables pour la commission.

*Le premier, c'est de seuil de 20 000 habitants. Heureusement, la commission des lois l'a supprimé. Dans certains cas ce seuil est pertinent. Dans d'autres, il est insuffisant. Voilà pourquoi, **il est absolument inopportun de vouloir l'appliquer de manière générale, quelles que soient les communes, quels que soient les territoires concernés.** Dans mon département, comme dans beaucoup d'autres, certaines communautés de communes comptent autour de 5 000 habitants. Je ne vois pas très bien comment on pourrait marier subitement quatre communautés de communes, comprenant au total une centaine de communes.*

*Le second dispositif inacceptable, c'est le caractère prescriptif des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Madame Ségolène Royal affirmait, il y a quelques jours, devant notre commission, qu'il fallait arrêter de faire des schémas à tout crin, car il y en avait beaucoup trop. **Il faut faire en sorte que les SRADDT ne soient pas prescriptifs.** J'étais déjà contre le fait que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) soient prescriptifs. Le SRADDT serait prescriptif aux SCOT et aux Plans d'Urbanisme. L'urbanisme doit rester de compétence du bloc communal, plus particulièrement de la commune.*

Sur l'avenir des départements, nous voudrions connaître de manière claire et précise la position du gouvernement. Le président de la République a déclaré, en janvier 2013, à Tulle qu'il ne fallait pas toucher aux départements. Le premier ministre a affirmé en avril 2014, qu'il fallait les supprimer en 2020 ou 2021, puis immédiatement. Cet été, on nous a dit qu'il fallait conserver les conseils généraux en zone rurale, sans que personne ne sache ce qu'est un département rural, et qu'il en faudrait une cinquantaine, sans qu'on sache lesquels. Je pense qu'il est temps d'obtenir une clarification sur ce point. Autant je peux comprendre que l'on supprime les conseils généraux dans des zones urbaines, comme cela a été fait dans le département du Rhône, autant je pense que le conseil général est irremplaçable dans les zones rurales. En effet, ce n'est pas une communauté de communes, même de 20 000 habitants qui pourra se substituer à cet espace de solidarité indispensable, sauf à nous dire qu'il ne s'agit en réalité que d'un premier pas sur le chemin de communautés de communes de 50 000, 60 000, 70 000, voire 100 000 habitants ! »

- **Jean-Marie Bockel**, sénateur UDI du Haut-Rhin, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

« Plus de trente ans après les lois de décentralisation de 1982, nous attendions un nouvel acte de la décentralisation. Le présent projet de loi se contente finalement de « rebattre les cartes », sans nouveaux transferts.

Je voudrais évoquer brièvement quelques principes qui me paraissent être des préalables indispensables à la réussite de la réforme.

1°) Il est important de procéder à une clarification précise des compétences, tout en poursuivant le mouvement de décentralisation. La suppression de la clause de compétence générale, après plusieurs revirements du gouvernement est une sage décision. Les différentes collectivités locales ne demandent pas un élargissement massif de leurs compétences ; elles souhaitent seulement que les compétences soient précisément définies et qu'on les accompagne des ressources nécessaires. Les régions se voient ainsi confier la responsabilité de définir une stratégie en matière de développement économique. J'y suis favorable. C'est là un enjeu majeur pour permettre à nos territoires de déployer tout leur potentiel.

2°) Il me semble indispensable de ne pas instaurer la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Il est nécessaire d'avoir, sur un territoire donné et pour une compétence donnée, une direction, mais les collectivités locales doivent travailler ensemble en tant que partenaires, et non comme sous-traitantes. Les acteurs locaux devraient donc être associés à l'élaboration du schéma régional de développement économique à travers la CTAP.

3°) Cette réforme soit être conduite dans le respect des collectivités existantes et du principe de libre administration. La création de grandes régions, dont certaines le sont trop, a redonné aux départements toute leur place en tant qu'échelons de proximité. Rien ne justifie, au stade actuel, le siphonnage de leurs compétences.

*4°) L'objectif de cette réforme est de réduire les déficits publics. Il faut **tenir compte du risque d'un effet récessif sur l'investissement.***

5°) La mère de toutes les réformes est celle de l'État. Dans son organisation propre, l'État peut encore trouver des sources d'économies. Pourquoi ne pas s'attaquer, par exemple au poids écrasant de la fonction publique ? L'État doit alléger les normes nouvelles qui sont à l'origine de 1,2 milliards d'euros de dépenses nouvelles non compensées.

6°) Il convient enfin de favoriser les progrès de l'intercommunalité tout en prenant davantage en compte la diversité des situations locales. Les intercommunalités doivent s'élargir progressivement à la dimension des « bassins de vie ». Il faut s'adapter à la diversité de nos territoires. L'approche purement quantitative à 20 000 habitants n'est pas tenable. Sortons des logiques arithmétiques et faisons confiance aux élus.

Il faut améliorer significativement ce projet qui manque de souffle et de vision ».

Ppc, sélection par Georges GONTCHAROFF 27 janvier 2015.