

***« Pôle activités CGT en territoires »*** Le 26 avril 2014

**Décentralisation/Réformes institutionnelles**

**Document de décryptage**

***Grands axes du projet de loi***

***Rapports Yves Krattinger / Jean-Pierre Raffarin -*** ***Martin Malvy / Alain Lambert***

L’objectif de cette note est d’apporter **des éléments de connaissance et des éclairages** sur les grands axes du 2ème projet de loi « décentralisation » et sur les réflexions et orientations en cours quant aux sens et contenus des évolutions institutionnelles. Cette note ne contient pas d’analyse syndicale critique.

Les questions afférentes aux logiques et aux finalités de ces réformes, à notre démarche et aux axes revendicatifs en matière sociale, économique et démocratique à faire prévaloir restent ceux déjà traités dans plusieurs documents confédéraux dont le dernier en date de février/mars 2014 «  *« Document de réflexion - Paquet « lois de décentralisation* ». Le discours de politique générale du 1er Ministre et les dispositions du projet de loi confirment toutefois l’accélération dans la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui s'inscrivent pleinement dans une logique éminemment libérale répondant aux volontés des grands groupes et aux choix européens décidés par les Etats :

* Concentrer les moyens des politiques publiques sur quelques territoires autour de quelques projets dits d'excellence. ;
* Diminuer résolument l'emploi public et la sphère d’intervention des services publics au bénéfice du privé ;
* Réduire en profondeur les capacités d'intervention citoyenne.

Note organisée autour de 4 chapitres :

**1°) Le contexte général**

2°) Les principales dispositions du projet de loi *« clarifiant l’organisation territoriale de la République »*

3°) Rapport de la mission sénatoriale **Yves Krattinger**[[1]](#footnote-1) **/ Jean-Pierre Raffarin**[[2]](#footnote-2) **-**

4°) rapport Martin Malvy[[3]](#footnote-3) et Alain Lambert[[4]](#footnote-4)

**1°) Le contexte général**

**Une large partie du discours de politique générale du Premier Ministre est consacrée, sous le chapitre générique « notre redressement passera aussi par notre indépendance financière », aux orientations stratégiques en matière de réformes de structures : *« notre indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à ces réformes et notamment celle du "millefeuille territorial" ».* Dans ce cadre, 4 changements qualifiés de majeurs sont proposés :**

**1 - Le premier concerne les régions avec l’objectif de réduire leur nombre de moitié. Disposant d’une taille qualifiée « de critique », elles auraient les « leviers », les compétences pour accompagner la croissance des entreprises. La méthode retenue est celle de laisser aux actuelles régions la liberté d’organiser les fusions par délibérations concordantes. Une nouvelle carte des régions est prévue au 1er janvier 2017. Le 1er Ministre dit s’inspirer du rapport des Sénateurs Yves Krattinger et Jean-Pierre Raffarin.**[[5]](#footnote-5)

**2 – Le second à trait à l’intercommunalité avec l’objectif d’une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie au 1er janvier 2018.**

**3 - Le troisième a trait à la clarification des compétences. Supprimant la « clause générale de compétences » pour les régions et les départements, il est annoncé des compétences spécifiques et exclusives pour les régions et les départements.**

**4 – Le quatrième vise l’organisation d’un débat associant les élus et les citoyens sur l’avenir des conseils départementaux dont la suppression est envisagée à l’horizon 2021.**

**Enfin, une partie est consacrée à l’organisation de l’Etat dans les territoires. Sa présence sur l’ensemble du territoire y est confirmée indispensable. Si le maillage territorial des préfectures, des sous-préfectures, n’est pas remis en cause, une adaptation progressive à la nouvelle donne territoriale est annoncée. Cela peut signifier la prise en compte des nouvelles prérogatives des collectivités territoriales dans la définition des missions des Préfets de département et de région, dans la définition des missions et de l’organisation territoriale des services déconcentrés et des agences de l’Etat avec en corollaire les moyens correspondants et enfin dans l’articulation Etat/collectivités territoriales.**

**Lors de son discours le 29 avril à l’Assemblée Nationale, le Premier Ministre a précisé sa conception de l’Etat : «*repenser nos structures territoriales pour les rendre plus efficaces, c’est aussi, nécessairement, repenser le rôle et la place que l’Etat doit tenir dans nos territoires. L’Etat territorial, c’est « l’Etat proche » des gens. C’est l’Etat qui a un rôle dans leur quotidien. Nous allons donc revoir et renforcer son organisation, tout particulièrement au niveau départemental. Les Français tiennent également à l’Etat central. Ils tiennent à son efficacité. Et pour qu’il soit efficace, l’Etat devra aussi se recentrer sur ses missions : la définition des stratégies nationales. Et ces missions devront être davantage ciblées pour être plus efficaces.»***

**Au lendemain de ce discours, le rapport commandité en octobre 2013 par François Hollande à Alain Lambert et Martin Malvy lui a été remis. Il fait partie maintenant du paysage dans lequel s’élabore la 2ème loi de décentralisation du quinquennat. A l'origine, la mission confiée par François Hollande ne concernait que les collectivités locales mais les 2 rapporteurs ont décidé d’élargir leur mission *« aux acteurs des politiques publiques - Etat, Sécurité sociale et collectivités territoriales- et de la dette publique. »* Le rapport porte donc également *« sur les liens qui existent entre les dépenses qui sont conduites par les collectivités locales en partenariat avec les autres acteurs publics de la dépense publiques: Etat, sécurité sociale. »*** [[6]](#footnote-6)

**Les échéances**

**Le second projet de loi a été déposé au Conseil d’État. Il devrait être soumis au Conseil des Ministres courant mai puis entrerait dans le circuit parlementaire. Un groupe de travail réunissant le Gouvernement, les 2 chambres parlementaires et les principales associations d’élus a été mis en place. Ses travaux portent sur l’évolution de la carte des conseils régionaux et départementaux et l’organisation territoriale de l’Etat. Une série de rencontres avec les associations d’élus est conduite sous l’égide du 1er Ministre** en présence de Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique, et André Vallini, secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale**.**

**2°) Les principales dispositions du projet de loi *« clarifiant l’organisation territoriale de la République »***

Le projet constitué de 34 articles est organisé autour de 3 titres :

* ***Titre I***  intitulé : *« des régions renforcées et dotées d’une taille critique pour un développement équilibré des territoires ».* Ce titre explicite la nature du pouvoir règlementaire des régions, leurs champs de compétences et le processus de regroupements/fusions ;
* ***Titre II*** intitulé *«*des *intercommunalités à l’échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire »*. Ce titre généralise l’intercommunalité, organise les transferts de compétences entre le département et la métropole.
* ***Titre III***intitulé **«**solidarité et égalité des territoires » dans lequel est priorisée et organisée la création et l’organisation de maisons de service **au** public, sont définies les modalités d’évolution des conseils Généraux et explicitées les conditions de financement des CPER 2007/2013**.**

**Titre I Des régions renforcées et dotées d’une taille critique pour un développement équilibre des territoires**

* Le projet reconnait au conseil régional **un pouvoir réglementaire dont la loi définit l’étendue pour chaque compétence.** Il reconnait également aux conseils régionaux, sous conditions d’être 2 minimum, le droit **de présenter des propositions[[7]](#footnote-7) tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives** ou réglementaires en vigueur ou en cours d’élaboration concernant les compétences, l’organisation et le fonctionnement de l’ensemble des régions.
* La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des **orientations en matière de développement économique**. A cette fin, la région adopte un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation** qui définit les orientations stratégiques en matière d’aide aux entreprises, de soutien à l’internationalisation et d’aides à l’investissement immobilier et à l’innovation des entreprises. Ce schéma organise **la complémentarité des actions** menées, sur le territoire régional, par les collectivités territoriales et leurs groupements qui concourent, de manière coopérative et solidaire, au développement économique. Il veille à ce que les **aides attribuées par les collectivités territoriales et leurs groupements** aux entreprises ne contribuent pas aux délocalisations d’activités économiques au sein de la région ou d’une région limitrophe. Le schéma fait l’objet **d’une concertation au sein des conférences territoriales de l’action publique ainsi qu’avec les organismes consulaires**. Adopté dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux, il est soumis à l’approbation du représentant de l’Etat en région. Des délégations aux départements peuvent être faites. Les actes des collectivités territoriales et groupements, hors métropoles et métropole de Lyon, en matière d’intervention économique, sont conformes avec ce schéma.
* Sur le **territoire d’une métropole** ou sur le territoire de la **métropole de Lyon**, **le schéma est élaboré conjointement par la région et la métropole** ou la métropole de Lyon. Il est approuvé par les instances délibérantes compétentes. A défaut d’accord, les stratégies élaborées par les métropoles situées sur le territoire régional prennent en compte le schéma régional.
* le conseil régional est **seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région**. Des délégations à d’autres collectivités sont possibles.
  + Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d’intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.
  + Dans le cadre d'une convention passée avec la région, **les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au financement** des aides et régimes d'aides mis en place par la région. Les aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.
  + Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder **des aides à des entreprises en difficulté**. Les modalités de versement des aides et les mesures de redressement qui en sont la **contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise**. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.
* Les communes, la métropole de Lyon et, lorsque la compétence leur a été transférée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents, dans le respect du schéma régional de développement économique, d’innovation et d’internationalisation pour attribuer des **aides** **à l'investissement immobilier** des entreprises, ainsi que **des aides à la location de terrains ou d'immeubles**.
* La région, les métropoles et la métropole de Lyon peuvent **verser des subventions** à certains organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises ou qui participent à la création d'entreprises.
* Plusieurs dispositions organisent les interventions économiques de la région (capital des sociétés de capital investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, des sociétés d’économie mixte, etc…. )
* Les régions et les métropoles sont associées par l'État à la **définition de la politique nationale relative aux pôles de compétitivité,** qui doit garantir **la cohérence entre la stratégie de chaque pôle**, notamment en termes de partenariats inter-pôles ou européens, **et la politique nationale en matière industrielle, d’innovation, de recherche et d’aménagement du territoire**.
* **Les régions ont compétence pour soutenir l’animation** des pôles de compétitivité situés sur leur territoire. Lorsque le régime juridique du pôle le permet, le ou les présidents du conseil régional assurent la présidence du **comité de coordination**.
* Plusieurs dispositions ont trait aux compétences des collectivités territoriales en matière de **tourisme**; la région est érigée en Chef de file (le schéma régional de développement touristique fixe les objectifs stratégiques d’aménagement, de développement et de promotion touristiques, prévoit les modalités de financement et de mutualisation des services).
* Plusieurs articles concernent le **traitement, la gestion et la valorisation des déchets**. **Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets** dont les objectifs sont fixés par le projet est établi en **concertation** avec des représentants des collectivités territoriales, de l’Etat, des organismes publics concernés, **des organisations professionnelles concernées**, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs. Le projet de plan est soumis pour avis à la **conférence territoriale de l’action publique**, au représentant de l’Etat dans la région, aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région, et aux conseils régionaux et généraux limitrophes.
* La région élabore **le schéma régional d’aménagement et de développement durable du territoire qui** fixe les **orientations stratégiques de long terme** du développement durable du territoire régional. Ce schéma doit garantir **l'équilibre et l’égalité des territoires ainsi qu’un développement économique et social cohérent en définissant les principaux objectifs relatifs à la lutte contre l’artificialisation des sols, à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, à l’amélioration de l’offre de logement et d’hébergement, à la localisation des grands équipements et des infrastructures, à la mobilité, ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois.** Le schéma régional d’aménagement et de développement durable du territoire se substitue aux directives territoriales d'aménagement en vigueur sur le territoire régional. Il vaut (par des chapitres spécifiques) :
  + schéma régional de l’intermodalité
  + schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie
  + plan régional de prévention et de gestion des déchets

Sont associés à l'élaboration du projet de schéma, le représentant de l'Etat dans la région, les conseils généraux des départements intéressés, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil économique, social et environnemental régional, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l’artisanat. Le conseil régional peut décider de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma.

Le schéma régional d’aménagement et de développement durable du territoire est approuvé par arrêté du représentant de l’Etat dans la région.

Plusieurs dispositions organisent les modalités de révision du schéma par le conseil régional ou à la demande de l’Etat.

* En matière de transports, les services non urbains, réguliers et à la demande, sont organisés par la région. Ils sont assurés par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée. Des dispositions organisent les modalités de gestion et de délégation des transports urbains. Enfin, des dispositions particulières organisent les conditions de création, d’aménagement et d’exploitation des aérodromes
* Plusieurs dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse.
* **S’agissant de l’évolution de la carte des régions** 
  + Par délibérations concordantes, les conseils régionaux **peuvent soumettre le projet de regroupement à une consultation** des électeurs des régions concernées. Le résultat de la consultation est apprécié dans chacune des régions concernées à la majorité des suffrages exprimés.
  + Le projet de regroupement assorti des avis des conseils généraux et, le cas échéant, de l’avis du comité de massif et du résultat de la consultation des électeurs, est transmis par les représentants de l’Etat territorialement compétents au Gouvernement.
  + Le Gouvernement peut donner suite à un projet de regroupement. Le regroupement est décidé par décret en Conseil d’Etat.
  + Pour les régions qui ne font pas l’objet d’un projet de regroupement transmis avant le **30 juin 2015** au Gouvernement ou si le Gouvernement n’a pas donné suite à un projet les concernant, le Gouvernement propose **avant le 31 mars 2016** des regroupements ou modifications des limites territoriales des régions. Ces propositions sont soumises pour avis aux conseils régionaux et conseils généraux concernés qui disposent d’un délai de deux mois pour se prononcer. **Avant le 1er janvier 2017**, une loi détermine, sur la base de la proposition du Gouvernement et des avis des collectivités territoriales consultées, les nouvelles limites territoriales des régions. Cette loi prévoit les dispositions transitoires relatives à la composition du conseil régional avant le renouvellement général le plus proche, ainsi qu’aux règles fiscales, budgétaires et financières nécessaires au fonctionnement des nouvelles collectivités créées.

**TITRE II : des intercommunalités à l’échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire**

* Il est prévu la **réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes**, en particulier dans les domaines de l’eau potable, de l’assainissement, des déchets, du gaz, de l’électricité et des transports, au regard de l’objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes. Plusieurs dispositions organisent les modalités de cette réduction dont l’élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.
* La création et la gestion de **maisons de services au public** ainsi que la définition des obligations de service public sont organisées (cf Titre III)
* Plusieurs dispositions organisent la restitution d’une compétence d’un établissement public de coopération intercommunale aux communes membres (conditions, situations et mobilités des agents
* **délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles.** Par convention passée avec le département, **la métropole exerce** à l'intérieur de son périmètre, par transfert, **en lieu et place du département**, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, les compétences ou groupes de compétences suivants :
  + Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement,
  + Missions confiées au service public départemental d'action sociale,
  + Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion,
  + Aide aux jeunes en difficulté,
  + Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu,
  + Personnes âgées et action sociale,
  + Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires,
  + Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. A ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges,
  + Tourisme et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie d'entre eux.

Les conventions peuvent prévoir que des services ou parties de services concernés par un transfert de compétences demeurent des services départementaux et sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.

**A défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1er janvier 2017** sur au moins quatre des compétences ou groupes de compétences, ceux-ci sont transférés de plein droit à la métropole ; ces dispositions ne sont pas applicables à la métropole du Grand Paris

**TITRE III : solidarité et égalité des territoires**

* **Suppression de la clause de compétence générale des départements** et définition de leurs capacités d’intervention pour les solidarités territoriales et humaines.
* Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements ; apporter aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui le demandent et dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l’exercice de leurs compétences ; lorsque l’initiative privée est défaillante ou absente, **contribuer au financement d’opérations d’investissement en faveur d’entreprises de services marchands** nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d’ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
* Le département est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action favorisant la prévention des situations de fragilité, le développement social, l’accueil des jeunes enfants et l’autonomie des personnes. Il a également compétence pour faciliter sur son territoire l’accès aux droits et services des publics dont il a la charge.
* L'Etat et le département élaborent conjointement **un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental**. D’une durée de 6 ans, ce schéma définit un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services et comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental. Le projet de schéma est présenté à la **conférence territoriale de l'action publique**.
* Plusieurs dispositions relatives aux **maisons de services au public** dont :
  + Les maisons de services au public ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics.
  + Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public, ainsi que des services privés.
  + Pour chaque maison, une convention cadre signée par l'ensemble des responsables des organismes participants définit les services rendus aux usagers, le cadre géographique dans lequel la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut délivrer.
  + L'offre de services peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés.
  + Dans le cadre des maisons de services au public et en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, **définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services** sur leur territoire. L'exécution d'obligations de service public **donne lieu au lancement d'un appel d'offres** en vue de la sélection d'un opérateur de service.
  + L'État établit, pour assurer l'égal accès de tous aux services au public, les objectifs de présence territoriale, y compris de participation à des maisons de services au public, et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout organisme chargé d'une mission de service public et relevant de l'Etat ou de sa tutelle, dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel.
  + L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public peuvent mettre, par convention, des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire.
* La lutte contre la fracture numérique fait l’objet de plusieurs articles
  + Possibilités ouvertes aux collectivités territoriales ou leurs groupements d’établir et d’exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques, d’acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.
* Plusieurs articles sont consacrés
  + aux compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques.
  + à la transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales ; à la création d’un observatoire de la gestion publique locale.
  + aux conditions de mobilités des fonctionnaires et agents publics.
  + aux conditions de compensation financière des transferts Etat-collectivités locales et entre collectivités locales.
  + aux conditions de réalisation des **CPER 2007/2013** : L'État et les collectivités territoriales assurent le financement des opérations inscrites aux contrats de projet Etat-régions 2007-2013 et relevant de domaines de compétences transférées, dans les conditions suivantes :
    - **Les opérations engagées** à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont poursuivies jusqu'à leur terme dans les conditions fixées par les contrats. Les sommes versées par l'Etat à ce titre sont déduites du montant annuel de la compensation financière
    - **Les opérations non engagées** à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et ressortissant à un domaine de compétences transféré, au titre duquel elles bénéficient d'une compensation financière, relèvent des collectivités territoriales nouvellement compétentes qui en assurent le financement.

**3°) Rapport de la mission sénatoriale Yves Krattinger[[8]](#footnote-8) / Jean-Pierre Raffarin[[9]](#footnote-9) -**

**Intitulé « *Des territoires responsables pour une République efficace* », ce rapport dégage des axes d’évolution – qualifiés de consensuels**[[10]](#footnote-10) **- à l’échéance 2020-2025 à partir d’une vision de l’organisation décentralisée de la République. Au nom de plusieurs considérations, il affirme la nécessité de responsabiliser plus nettement les niveaux de collectivités territoriales en clarifiant leurs missions et en les rendant lisibles pour le citoyen, suggère des pistes pour améliorer l'efficacité de l'action publique et concilier les spécificités territoriales et l'unité de la République. 10 axes d’une réforme territoriale sont explicités. Ci-dessous les intitulés des chapitres de ces 10 axes avec, pour ce qui concerne ceux afférents à l’État, aux régions et au pouvoir règlementaire des collectivités locales, le sens et le contenu des préconisations formulées.**

***Axe 1 : Garantir la présence de l’État selon des modalités renouvelées***

* Au triple motif de doublons, de difficultés d’accès aux services de l’Etat et de l’impossibilité pour l’Etat d’assumer certaines missions faute de moyens, il est préconisé une **répartition plus claire des compétences entre l’État et les collectivités** : recentrer les missions de l’État sur des fonctions d’accompagnement et de conseil, supprimer les services qui empiètent les compétences transférées, création d’un service unique contractualisé entre l’État et la collectivité dans chacune des compétences transférées, mise en œuvre du principe de « subsidiarité » favorisant l’exercice de compétences « à la carte ».
* Visant à garantir l’accès à la République au plus près des citoyens et constatant que cet accès est rendu plus difficile notamment dans des territoires particulièrement enclavés, il est préconisé de rendre obligatoire un **schéma d’accessibilité des territoires aux services publics conclu entre le préfet et le président du conseil général.** La mobilisation des technologies de l’information et de la communication est recommandée.
* Tout en réaffirmant l’égal accès aux services publics, il est préconisé de tendre à **une modulation de la présence de l’État en fonction des spécificités territoriales**.

***Axe 2 : des régions plus fortes, plus étendues***

* Répondre au décalage entre le sentiment d’appartenance et l’absence de cohérence des régions

Après un bref rappel historique et à partir de plusieurs exemples dont la Bourgogne (quatre départements ; chacun une attractivité extrarégionale différente : l’Yonne vers la région parisienne, la Nièvre vers la région Centre, la Saône-et-Loire vers Lyon et Dijon, en Côte d’Or, avec Besançon ; absence de cohérence des projets régionaux, en particulier en matière de transports et d’aménagement du territoire), constat est fait que les limites territoriales des régions ne sont pas en cohérence avec les problématiques posées par le territoire. Reconnaissant cependant la dimension

Identitaire liée à l’histoire, au patrimoine, aux traditions, **il est préconisé de distinguer l’aspect fonctionnel, c’est-à-dire correspondant aux limites territoriales, de l’aspect identitaire des régions.**

* Regroupement des collectivités territoriales et approfondissement de la décentralisation

Le rapport ne préconise pas une nouvelle carte des régions ; il propose d’en fixer le nombre entre 8 et 10 autour de communautés d’intérêts stratégiques après une réflexion associant l’ensemble des acteurs locaux. La cohérence d’une politique sur cet espace redécoupé reposera sur le lien entre les collectivités territoriales de proximité (le département et les communes, principalement) avec la région, collectivité territoriale d’aménagement du territoire. Cette réorganisation repose également sur le postulat que l’État n’a plus aujourd’hui les moyens de conduire une politique de coordination.

**Le rapport estime cependant que le redécoupage des régions ne représente pas l’unique voie pour renforcer la puissance des régions françaises en prenant appui sur des comparaisons européennes**[[11]](#footnote-11). Il prône **l’approfondissement et le renforcement de la décentralisation** afin de répondre aux besoins des citoyens et des entreprises par des politiques pragmatiques et appropriées. Dans ce cadre, **il est préconisé une clarification des compétences qui confierait à celles-ci les compétences stratégiques** telles que la formation professionnelle, le développement économique voire la politique de l’emploi qui reposent sur une connaissance fine des entreprises et des territoires. L’attribution de ces compétences aux régions faciliterait la mise en place de politiques adaptées aux spécificités économiques et sociales des territoires.

***Axe 3 : Donner un nouvel avenir au département***

Le rapport considère ce niveau de collectivité pertinent pour la cohésion sociale notamment en milieu rural tout en reconnaissant, mais sans l’expliciter, l’intérêt d’adaptations pour plus de solidarité et d’efficacité en direction des populations fragilisées notamment par les mutations économiques. Il estime que le département est **un niveau de collectivité territoriale qui s’impose dans les zones peu** **peuplées et rurales, moins pour les métropoles denses**

***Axe 4 : une intercommunalité coopérative***

* Généraliser l’intercommunalité pour optimiser l’action publique
* Fonder l’intercommunalité sur la collégialité et le principe de subsidiarité

***Axe 5 : parachever la gouvernance de la région capitale***

* Répondre à une double exigence : traiter les difficultés de son périmètre, notamment en matière de transports et de logement, sans appauvrir les territoires environnants.
* dynamiser les territoires limitrophes de la métropole afin de ne pas les déséquilibrer, ni altérer la cohérence de sa région d’implantation. La métropole doit constituer un facteur de dynamisation du tissu des départements limitrophes et un levier pour le développement des territoires de son aire d’influence.

***Axe 6 : renforcer la place des parlementaires dans la décentralisation***

* Les associer dans les territoires aux projets, dans la distribution des crédits d’Etat
* Doter le Parlement de moyens d’expertise qui lui seraient propres concernant les collectivités territoriales

***Axe 7 : refonder une théorie des finances locales***

* aller vers système inégalitaire et plus lisible
* construire une solidarité comme réponse aux inégalités territoriales
* Tirer les conséquences de la mondialisation et des écarts de dynamisme territoriaux pour refonder une théorie des finances locales **(**fiscalisation de la richesse là où est créée la valeur ajoutée, modérée par une péréquation horizontale renforcée, prenant en compte la richesse des collectivités, et dont l’efficacité serait mesurée à l’aune de la réduction des inégalités qu’elle permet)

***Axe 8 : simplification du système juridico-financier de l’intercommunalité***

***Axe 9 : franchir le cap du pouvoir règlementaire local d’ici à 2025***

* Adapter les réglementations aux particularités territoriales.

Le principe de la norme à portée nationale est confirmée la règle en France ; profondément ancrée dans une conception de l’État de droit. Cependant, au motif que les domaines de plus en plus divers dans lesquelles ces normes - législatives et réglementaires - s’appliquent, il est estimé utile de revisiter le bien-fondé de cette uniformité, longtemps conçue comme garante de l’unité de la nation. Dans ce cadre, il est préconisé **un pouvoir d’adaptation exercé au niveau local** – sans préciser le niveau - par voie réglementaire. Il est précisé que « *la décentralisation* *doit être un outil de simplification* ». Invoquant l’asphyxie des entreprises par les normes françaises et européennes, **le rapport préconise des solutions adaptées aux territoires et l’adaptation des règles au plus près des besoins**.

* structurer un pouvoir réglementaire adapté par un **cadre juridique nouveau**: création d’un nouveau type de loi, **la loi-cadre territoriale**, qui fixera les objectifs fondamentaux, et déterminera le contenu du pouvoir règlementaire
* Sélectionnerles secteurs les plus susceptibles de se prêter à une adaptation locale des normes

***Axe 10 : la recherche d’une action publique locale efficace et moderne***

* Une instruction unique pour des projets et des politiques publiques (par une collectivité ou par un service de l’Etat afin de limiter le nombre d’interlocuteurs et d’acteurs).
* mise en place de guichets inter-collectivités territoriales

Ces 2 préconisations renvoient au principe de « chef de file » et à l’organisation des conférences territoriales de l’action publique

**3°) rapport Martin Malvy[[12]](#footnote-12) et Alain Lambert[[13]](#footnote-13)**

Sous le titre ***« Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l’engagement de chacun »,*** le rapport formule 53 préconisations. Ci-dessous la synthèse extraite du rapport. Certaines entrent en convergence avec celles du rapport de mission sénatoriale **Yves Krattinger/ Jean-Pierre Raffarin ainsi qu’avec des dispositions déjà votées par la loi de janvier 2014.**

Le rapport part du postulat d’un consensus sur le diagnostic de la dégradation de l’état des finances publiques et d’une gouvernance éclatée et complexe de l’action publique. Au nom de la préservation du modèle social français et de la qualité des services publics, la refonte de l’action publique dans son ensemble est jugée indispensable dans le **cadre de pactes de stabilité des finances publiques** à l’instar de plusieurs pays européens.

Il y est prôné, au nom des engagements européens et de l’efficacité et la cohérence de l’action publique, un travail solidaire entre l’État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales pour le redressement des finances publiques.

Les préconisations s’organisent autour de 5 objectifs principaux :

* Un cadre simplifié et plus efficace de gouvernance pour les collectivités territoriales portant sur les modalités de prise de décision, sur l’organisation des structures et sur les politiques partagées avec les autres administrations.
* Un redressement des finances publiques supposant la clarification des objectifs estimés imprécis et insuffisamment concertés.
* Une clarification des rôles des différents niveaux territoriaux : État, région, département, intercommunalité et commune.
* L’amélioration des outils financiers des collectivités territoriales favorisant l’information des citoyens et accompagnant les collectivités dans l’effort qui leur est demandé.
* La mise en œuvre d’une gouvernance financière partagée - État, collectivités territoriales et protection sociale - pour que *« chacun assume en bonne intelligence sa part de responsabilité »*.
* **Proposition n°1 :** Créer par décret un « **dialogue national des territoires** », instance composée du Premier ministre, des ministres concernés et des présidents des principales associations de collectivités territoriales. Elle se réunirait en tant que de besoin selon des formats adaptés aux sujets à traiter, et au moins deux fois par an.
* **Proposition n°2 :** Prévoir la saisine de la commission consultative d’évaluation des normes (CCEN) ou de la commission consultative d’évaluation des charges (CCEC), en amont des concertations institutionnelles. Communiquer en amont aux associations d’élus, selon une procédure formalisée et suivie, les projets de textes préalablement à l'organisation des réunions de concertation. En complément, pour les ressources humaines, prévoir une obligation de consultation du collège employeur préalable au lancement de la négociation qui débouche sur un mandat de négociation.
* **Proposition n°3 :** Créer un mécanisme de consultation ouverte et dématérialisée sur les projets de textes réglementaires ayant un impact local, et ouvrir ainsi la possibilité aux collectivités territoriales de proposer en ligne d’éventuelles modifications.
* **Proposition n°4 :** Limiter le niveau de détail des **lois et des prescriptions réglementaires** nationales afin de **laisser aux collectivités locales le pouvoir de fixer et d’adapter les modalités** d’application de la loi ou du règlement.
* **Proposition n°5 :** Développer une méthode partagée de calcul et d’objectivation des coûts, en s’appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires.
* **Proposition n°6 :** Créer par décret un observatoire des collectivités territoriales, instance conjointe d’une vingtaine de personnes issues notamment de l’État et des grandes collectivités.
* **Proposition n°7 :** Capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l’observatoire et les diffuser sur le site [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr).
* **Proposition n°8 :** Faciliter la mise en place de démarches d’*open data*.
* **Proposition n°9 :** Prévoir que le **CPER soit constitué à 50 % de thématiques d’initiatives État et à 50 % de thématiques émanant de la région**.
* **Proposition n°10 :** Encourager le dispositif encore récent et méconnu de « commune nouvelle », qui réunit plusieurs communes en une seule entité, tout en maintenant un maire délégué.
* **Proposition n°11 :** Éviter le recours à la création de structures, comme par exemple les syndicats mixtes, lorsque des conventions, des mutualisations ou des délégations entre collectivités sont possibles.
* **Proposition n°12 :** Affirmer ce principe de **diversité des territoires** dans l’un des prochains textes relatifs à l’action publique.
* **Proposition n°13 :** Traduire le **principe de subsidiarité territoriale** dans l’un des prochains textes relatifs à l’action publique. Promouvoir les **nouveaux modes de contractualisation** entre collectivités territoriales en :
  + demandant aux préfets de les relayer auprès des collectivités en amont de l’organisation des conférences territoriales de l’action publique ;
  + proposant un guide sur les délégations et les mutualisations, téléchargeable sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et diffusé à l’ensemble des associations d’élus.
* **Proposition n°14 :** Optimiser les cofinancements :
  + en obligeant le maître d’ouvrage, hors circonstances exceptionnelles, à assurer au moins 50 % du financement du projet, pour les communes de plus de 3 500 habitants ;
  + en définissant, dans le cadre de la signature d’une convention territoriale d’exercice concerté, un seuil de cofinancement minimal d’un montant de 15 % ;
  + et à défaut de convention, en appliquant aux co-financeurs, y compris l’État, une obligation de participation minimale de 25 % du montant total.
* **Proposition n°15 :**
  + pour chaque domaine, définir dans la loi **une répartition des compétences entre un ou deux niveaux de collectivités territoriale**s (niveau stratégique, niveau de proximité ou d’application), ce qui suppose un **réexamen de toutes les dispositions législatives sectorielles** ;
  + supprimer la **clause générale de compétence des départements et des régions**.
* **Proposition n°16 :** Achever la décentralisation en transférant les moyens d’intervention (crédits et personnels) de l’État dans les domaines où les collectivités territoriales interviennent aujourd’hui majoritairement.
* **Proposition n°17 :** Encourager la délégation de compétences des services déconcentrés de l’État vers les collectivités territoriales.
* **Proposition n°18 :** Attribuer **l’ensemble de la compétence économique** (incluant le tourisme) **aux régions** à l’exception des compétences de proximité telles que l’aménagement foncier et l’immobilier des entreprises, compétences qui seraient dévolues aux EPCI ou aux départements, selon les territoires. Compte tenu du renforcement de cette compétence, il faut **s’interroger sur le découpage territorial des régions**. La région doit disposer **d’une taille critique, en termes de tissu économique, de structures financières, universitaires et d’innovation**, afin que cette compétence s’exerce de manière pertinente, et contribue à résorber les déséquilibres.
* **Proposition n°19 :** Transférer la compétence **transport interurbain** (hors transport scolaire) du département vers la **région**.
* **Proposition n° 20 :** Simplifier et **rendre prescriptifs les principaux schémas** structurants de la région. Cela pourrait concerner le **SRADT en s’inspirant du modèle corse ou encore le SRDE.**
* **Proposition n°21 :** Clarifier la nature des responsabilités du département en ce qui concerne les prestations sociales versées par cette collectivité.
* **Proposition n°22 :** Autoriser des **mutualisations de services** entre les conseils généraux et le bloc communal voire entre les conseils généraux et les centres communaux d’action sociale.
* **Proposition n°23 :** Envisager une évolution à long terme du **département vers une fédération des intercommunalités**.
* **Proposition n°24 :** Proposer, sur la base de l’expérimentation lyonnaise, à d’autres collectivités volontaires, une **fusion des compétences département- agglomération** sur le territoire de celles-ci.
* **Proposition n°25 :** Définir un seuil minimal d’intégration de 60% à un horizon de 6 ans.
* **Proposition n°26 :** Créer des **instances paritaires intercommunales**, établir le plan de formation au niveau intercommunal et développer **la santé et la sécurité au travail** à ce niveau.
* **Proposition n°27 :** Mobiliser tous les réseaux (corps préfectoral et associations d’élus) pour **promouvoir les mutualisations** et accompagner les collectivités dans cette démarche.
* **Proposition n°28 :** Introduire une définition de **l’intérêt communautaire** dans le CGCT[[14]](#footnote-14) précisant que la gestion d’une compétence n’est pas détachable de l’ensemble des équipements permettant son exercice et limiter la liste des compétences dont l’exercice est subordonné à la définition d’un intérêt communautaire.
* **Proposition n°29 :** Verser la DGF[[15]](#footnote-15) au niveau intercommunal en l’assortissant de garanties pour les communes membres sur la base d’un dispositif simplifié.
* **Proposition n°30 :** Réduire les incitations financières liées au changement juridique d’EPCI[[16]](#footnote-16), notamment pour les communautés d’agglomérations et les communautés urbaines. Les gains ainsi réalisés seraient versés aux EPCI en fonction du degré d’intégration effectif entre communes et EPCI.
* **Proposition n°31 :** Prévoir une fusion du syndicat avec l’EPCI à fiscalité propre lorsque 80 % des membres du syndicat appartiennent à cet EPCI à fiscalité propre, les 20 % restants pouvant déléguer la compétence à l’EPCI concerné. Cette règle comporterait des dérogations pour les syndicats d’eau et assainissement.
* **Proposition n°32 :** Élargir à l’ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics les possibilités de coopération ouvertes par le CGCT et faciliter les règles de dissolution d’un établissement public.
* **Proposition n°33 :** Réduire le nombre de satellites des collectivités territoriales en les fusionnant ou en ré-internalisant leurs missions au sein des collectivités.
* **Proposition n°34 :** Prévoir dans une loi qu’en **cas de reprise d’une entité, le personnel est reclassé selon les règles en vigueur dans la fonction publique territoriale et soumettre aux collectivités territoriales qui assurent le financement de ces structures l’élaboration ou le renouvellement des conventions collectives**.
* **Proposition n°35 :** Dans le cadre d’une discussion entre collectivités, en partenariat avec l’État, assurer un cadrage minimal harmonisé de la nomenclature par fonction afin de faciliter la comparaison entre collectivités locales et l’analyse des politiques publiques par secteur.
* **Proposition n°36 :** Mettre en place une comptabilité et un compte de gestion unique pour l’ordonnateur et le comptable.
* **Proposition n°37 :** Pour les collectivités les plus importantes, mettre en place une comptabilité patrimoniale.
* **Proposition n°38 :** Rendre obligatoire l’information de l’assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d’équipement et provisionner une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense.
* **Proposition n°39 :** Réaliser et transmettre à l’assemblée délibérante pour information une étude d’impact socio-économique pour tout projet d’investissement d’un montant compris entre 5 M€ et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité.
* **Proposition n°40 :** Aligner les règles de dotation aux amortissements des communes de plus de 3 500 habitants sur celles des départements et supprimer la neutralisation sur les nouveaux investissements effectués directement par la collectivité.
* **Proposition n°41 :** Renforcer les obligations de provisionnement des risques sur les structures satellites des collectivités et rendre obligatoire une délibération de l’assemblée dans le cadre du vote du budget sur les engagements hors bilan de la collectivité.
* **Proposition n°42 :** Mettre en place un mécanisme de provisionnement des recettes exceptionnelles de DMTO[[17]](#footnote-17) des départements.
* **Proposition n°43 :** Instituer par voie législative l’obligation pour toutes les collectivités de délibérer, dans les six mois suivant le renouvellement de l’assemblée délibérante, sur l’organisation de leurs services et le temps de travail de leurs agents.
* **Proposition n°44 :** Inscrire dans la loi l’obligation de présenter à la délibération de l’assemblée avec la publicité nécessaire à l’égard des citoyens locaux :
  + en début de mandat, un plan de mandature ;
  + lors du débat d’orientation budgétaire, des données précises quant à la programmation des investissements, à la situation financière de la collectivité sur la base d’un tableau de bord des indicateurs de gestion (y compris ceux servant de base au dispositif d’alerte de la DGFiP[[18]](#footnote-18), en particulier les ratios d’endettement) ;
  + à l’occasion du vote du budget une programmation pluriannuelle actualisée des investissements, un recensement exhaustif des engagements hors bilan et une présentation des structures satellites de la collectivité ;
  + simplifier la présentation des annexes et prévoir une synthèse pédagogique normée.
* **Proposition n°45 :** Présenter les budgets communaux en annexe du budget de l’EPCI. A terme, élaborer un budget consolidé pour le territoire intercommunal.
* **Proposition n°46 :** Prévoir dans les futures applications informatiques relatives à la dématérialisation des impôts locaux la possibilité d’une visualisation des différents impôts prélevés par une collectivité sur un même contribuable.
* **Proposition n°47 :** Associer **les collectivités au programme de stabilité**. Malgré le calendrier très serré pour l’élaboration et la finalisation du programme de stabilité 2014- 2018, un envoi spécifique du projet de programme de stabilité aux présidents des trois associations de collectivités, suivie d’une réunion spécifique autour du Premier ministre et des ministres concernés devrait se tenir en avril.
* **Proposition n°48 :** Formaliser dans un **texte législatif les évolutions des dotations de l’État** et les perspectives d’évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d’identifier des objectifs nationaux d’évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d’aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d’assurer le respect de nos engagements européens.
* **Proposition n°49 :** Proposer aux régions, aux départements et aux principales agglomérations **un pacte volontaire individualisé avec l’État** fixant :
  + l’évolution de la DGF sur 3 ans et la compensation des décisions de l’État impactant sans accord préalable les finances des collectivités ;
  + l’évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement, et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités.

Ce pacte serait assorti de mécanismes d’incitation financière pour les deux parties.

* **Proposition n°50 :** Associer dans un cadre conventionnel les **principales entités publiques** partenaires à une **logique de maîtrise forte des prestations qu’elles facturent** aux collectivités territoriales.
* **Proposition n°51 :** Stabiliser la valeur des bases de taxe d’habitation et renforcer les mécanismes d’encadrement de la hausse des taux pour les impôts communaux.
* **Proposition n°52 :** En cas de mise en œuvre du mécanisme de correction, prévoir :
  + une gouvernance spécifique assurant la bonne information des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et assurant la concertation nécessaire aux décisions prises pour assurer le retour à la trajectoire prévue ;
  + une logique, au moins partielle, **de solidarité entre administrations publiques au prorata des dépenses de fonctionnemen**t afin de matérialiser le caractère collectif qui préside à nos engagements européens en matière de finances publiques.
* **Proposition n°53 :**
  + stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales
  + limiter à 2 % en valeur la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale.

1. Sénateur et Président du Conseil Général de Haute Saône (PS) [↑](#footnote-ref-1)
2. Sénateur de la Vienne (UMP) [↑](#footnote-ref-2)
3. Président du conseil Régional Midi Pyrénées(PS) [↑](#footnote-ref-3)
4. Président du Conseil Général de l’Orne (UMP) [↑](#footnote-ref-4)
5. Sénat – octobre 2013 - Rapport d’information sur l’avenir de l’organisation décentralisée de la République [↑](#footnote-ref-5)
6. Interview des rapporteurs – Express octobre 2013 [↑](#footnote-ref-6)
7. Les projets de loi sont déposés par le Gouvernement ; les propositions de loi sont déposées par les Parlementaires. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sénateur et Président du Conseil Général de Haute Saône (PS) [↑](#footnote-ref-8)
9. Sénateur de la Vienne (UMP) [↑](#footnote-ref-9)
10. Le groupe CRC s’est prononcé contre – le groupe des Écologistes exprime des nuances et appelle à un large débat dans leur déclaration annexée au rapport. [↑](#footnote-ref-10)
11. A population équivalente, la région de Skäne (Suède) disposait, en 2012, d’un budget de 3,8 milliards d’euros et de 32 000 collaborateurs alors que la région de Franche-Comté bénéficiait d’un budget de 508 millions d’euros et de 1 866 collaborateurs [↑](#footnote-ref-11)
12. Président du conseil Régional Midi Pyrénées(PS) [↑](#footnote-ref-12)
13. Président du Conseil Général de l’Orne (UMP) [↑](#footnote-ref-13)
14. CGCT : Code Général des Collectivités Locales [↑](#footnote-ref-14)
15. DGF : Dotation Globale de Fonctionnement versée par l’Etat aux collectivités locales [↑](#footnote-ref-15)
16. EPCI : établissement public de coopération intercommunale [↑](#footnote-ref-16)
17. DMTO : fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (bénéficiaires les départements) [↑](#footnote-ref-17)
18. DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques [↑](#footnote-ref-18)