

## LAISSER RESPIRER LES TERRITOIRES

### COMMISSION DES LOIS

#### Rapport d'information n° 485 (2016-2017) de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier

De novembre 2015 à mars 2017, la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, créée en son sein par la commission des lois, a sillonné les sept nouvelles régions résultant des fusions opérées par la loi du 16 janvier 2015 pour en étudier la mise en place et en évaluer les conséquences pour leur territoire.

Dans le même temps, les autres volets législatifs des réformes territoriales - révision des cartes intercommunales, création de communes nouvelles, réorganisation des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales - ont été examinés grâce aux entretiens organisés avec des maires, présidents d'intercommunalité, présidents de département et de région, préfets et responsables des administrations déconcentrées de l'État, elles-mêmes en pleine restructuration.

### LES CONSTATS



*Déplacement de la mission à Chambéry (Savoie)  
le 15 septembre 2016*

Alors que l'essentiel des réformes est entré en vigueur, la mission dresse plusieurs constats :

- une clarification insatisfaisante des compétences entre collectivités, d'autant que, parallèlement, le législateur a créé de nouveaux instruments de coopération ;
- une aspiration des élus locaux à une différenciation territoriale, déjà marquée par l'institution de statuts très spécifiques pour les métropoles de Lyon, du Grand Paris, d'Aix-Marseille Provence, et les collectivités uniques de Corse et de la capitale ;
- leur préférence pour des assouplissements, des ajustements plutôt que pour de nouvelles réformes. Les évolutions

successives des réformes territoriales, parfois contradictoires, les conduisent à s'interroger sur l'existence, le sens et l'aboutissement d'une vision globale, d'une démarche d'ensemble. C'est pourquoi les rapporteurs estiment indispensable que l'évaluation se poursuive pour apprécier les effets à plus long terme des réformes territoriales et les solutions qui ont pu y être apportées localement ;

- le renforcement de certaines collectivités au détriment d'autres qui génère des « gagnantes » - mais le sont-elles vraiment ? - et des « perdantes », qui ont le sentiment d'être oubliées de l'État, notamment les petites communes rurales par ailleurs soumises à d'autres contraintes non liées aux réformes territoriales - la baisse des dotations de l'État, les réformes, entreprises depuis de longues années, de l'administration territoriale de l'État... ;

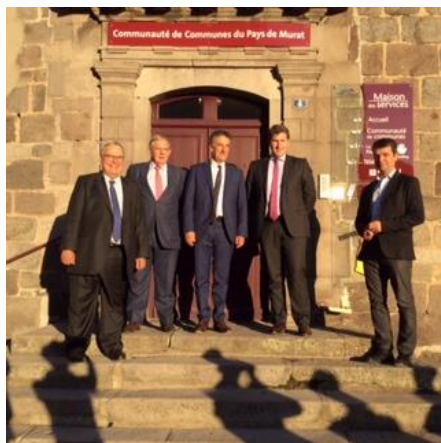
- la démarche des élus qui se sont saisis des réformes pour moins en subir les rigueurs et leur volonté de disposer des moyens de leur adaptation et de leur mise en œuvre sur le terrain.

## DES RÉPONSES PRAGMATIQUES AUX DIFFICULTÉS NÉES DES RÉFORMES

### • Deux préconisations générales

Aux fins de recherche d'une différenciation territoriale renforcée, l'expérimentation est un outil efficace de subsidiarité pour définir l'échelon territorial le plus adapté pour l'exercice d'une compétence. La mission propose donc d'en assouplir les conditions requises pour y recourir.

Par ailleurs, afin d'assurer l'adéquation des ressources budgétaires et fiscales de chaque strate territoriale à ses nouvelles responsabilités, elle appelle de ses vœux un pacte financier pluriannuel entre l'État et les collectivités territoriales pour offrir une plus grande visibilité aux territoires et soutenir l'investissement local.



*Déplacement de la mission à Murat (Cantal)  
le 22 septembre 2016*

### • Affirmer la vocation stratégique de la région en matière de développement économique et d'emploi

Les compétences régionales en ces matières sont intrinsèquement liées, complémentaires et devraient être étendues. Pour y parvenir, la coordination par la région de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi pourrait être expérimentée afin de répondre au mieux aux besoins des entreprises et des branches professionnelles. La région est en effet l'échelon le plus pertinent pour rapprocher les demandeurs d'emploi et les chefs d'entreprise par le déclassement des politiques de développement économique, de formation et d'emploi.

Cette préconisation inclut, dans le même esprit, le transfert à terme de l'ensemble de la commande des formations des demandeurs d'emploi ainsi que des responsabilités accrues dans le domaine des transports, les difficultés de mobilité étant l'un des freins à l'insertion sur le marché de l'emploi.

### • Consolider l'intercommunalité dans son environnement

Au regard de l'élargissement conséquent des périmètres communautaires, de la multiplication des métropoles, de l'« affadissement » en résultant des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la mission propose :

- d'instituer dans tout EPCI de plus de trente communes – dans lequel il n'est pas possible d'associer tous les maires à la gouvernance intercommunale – une conférence communautaire réunissant l'ensemble des maires des communes membres ;
- de créer un mécanisme de compensation financière conférant aux départements d'implantation d'une métropole les moyens nécessaires à l'exercice de leur compétence de solidarité territoriale ;
- de réformer la dotation d'intercommunalité en retenant pour le calcul de son montant des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie juridique à laquelle elle appartient : population, charges de centralité et de ruralité, degré d'intégration.

### • Conforter la responsabilité du département en matière de solidarité territoriale

La redynamisation des communes rurales et des villes petites et moyennes relève nécessairement des départements, l'échelon départemental restant pertinent pour la structuration d'une offre d'ingénierie opérationnelle à destination des collectivités situées sur leurs territoires.

• **Garantir l'organisation multi-sites des nouvelles directions régionales déconcentrées**

L'État doit procéder au déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement de cette organisation, tout en veillant au maintien de l'attractivité des sites des anciens chefs-lieux régionaux.



*Déplacement de la mission à Châlons-en-Champagne (Marne)  
le 29 avril 2016*

## LES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION

### ■ PRÉCONISATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain de la réforme territoriale, de ses difficultés et des solutions qui ont pu y être apportées localement.
2. Assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences.
3. Proposer un pacte financier État/Collectivités territoriales permettant de fixer un cadre de financement pluriannuel des territoires et de soutenir l'investissement local.

### ■ RÉGIONS

4. Faire de la région l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports.

### ■ INTERCOMMUNALITÉS

5. Généraliser à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif spécifique aux métropoles d'une conférence des maires réunissant régulièrement sous la présidence du président de l'intercommunalité l'ensemble des maires de ses communes membres.
6. Conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains.
7. Prévoir la faculté, pour les intercommunalités « XXL », à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre.
8. Limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu.
9. Lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département, prévoir un mécanisme de compensation financière permettant à celui-ci de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son périmètre.
10. Réformer la dotation d'intercommunalité en substituant au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle elle appartient : population ; charges de centralité et de ruralité ; degré d'intégration.

## ■ DÉPARTEMENTS

11. Préciser que la « solidarité territoriale » dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes.

## ■ ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

12. Renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'ingénierie pour leur permettre d'exercer effectivement leur rôle de conseil et d'assistance aux collectivités rurales.

13. Assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites.

14. Pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux.

15. Conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État.



### Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Mathieu DARNAUD  
(Ardèche - Les Républicains)



René VANDIERENDONCK  
(Nord - Socialiste et républicain)



Pierre-Yves COLLOMBAT  
(Var - RDSE)



Michel MERCIER  
(Rhône - UDI-UC)