

N° 515

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

pour une nouvelle ère de la décentralisation,

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Didier MARIE, Jérôme DURAIN, Patrick KANNER, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Joël BIGOT, Mme Maryvonne BLONDIN, M. Thierry CARCENAC, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Gilbert-Luc DEVINAZ, Rémi FÉRAUD, Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mmes Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mmes Victoire JASMIN, Gisèle JOURDA, M. Jean-Yves LECONTE, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Rachel MAZUIR, Mme Michelle MEUNIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Angèle PRÉVILLE, Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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

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

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

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

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

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

Au final, l'organisation territoriale de notre pays a été profondément redessinée. Ainsi ce sont désormais 13 régions métropolitaines et 5 régions ultramarines, 101 départements, 22 métropoles, 1 254 intercommunalités,

754 communes nouvelles et 34 970 communes qui composent la carte de France.

Ces réformes, par leur ampleur et parce qu'elles sont intervenues dans un contexte financier défavorable, ont mis les élus locaux, notamment municipaux, sous tension. Début 2019, à un moment où s'achevait leur mandat, les maires indiquaient ainsi, dans leur grande majorité, ne pas être favorables à un nouveau bouleversement institutionnel entre collectivités locales ou en matière de compétences. Cette attitude s'inscrivait dans le contexte d'incompréhension entre l'actuel exécutif et les territoires fondés sur des éléments aussi divers que la mise en place des 80 km/heure sur les routes départementales, la suppression de la taxe d'habitation, l'asphyxie des contrats aidés ou, encore, les contrats de Cahors, sans mentionner le fâcheux épisode du #BalanceTonMaire. Si les élus locaux sont tardivement revenus en grâce pendant la crise des gilets jaunes puis par quelques gestes qui se sont notamment traduits par l'adoption d'une loi dite « Engagement et Proximité », seuls 31 % des maires se disaient confiants à la veille des municipales de 2014 dans la parole du gouvernement pour la mise en œuvre des futures réformes locales. En outre, 42 % des maires jugeaient mauvais le bilan de l'action du gouvernement vis-à-vis des territoires depuis 2017, pour 25 % qui le jugeaient bon².

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

Ainsi, dans un environnement difficile, rendu encore plus volatil en raison de la crise économique et sociale engendrée par la crise sanitaire de la Covid-19, il est plus que jamais nécessaire de changer notre manière

² Source : enquête IFOP réalisée pour le CEVIPOF et le groupe Socialistes et républicains du Sénat, novembre 2019.

d'appréhender la décentralisation en rompant avec les habitudes et le « prêt à penser » qui existent en la matière. Il s'agit d'admettre que, territorialement, nous sommes en fin de cycle et que des solutions inédites doivent voir le jour. La relance économique, sociale et culturelle comme la transition écologique passent nécessairement par les territoires, outils essentiels du monde résilient de demain.

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

a. La question de l'autonomie, c'est-à-dire la capacité pour les collectivités de déterminer des politiques publiques autonomes ou pas dans les périmètres qui sont les leurs. Cette thématique interroge autant la question de la distribution des compétences entre strates, que celle, plus large entre État central et collectivités locales. Elle sous-entend également un questionnement autour des moyens financiers alloués aux échelons locaux dans un contexte de tension entre nécessité de rendre des services effectifs à la population et logique, souvent imposée, de maîtrise des coûts.

b. La question de la « performance » et de l'évaluation : le gouvernement local est le plus proche du citoyen et il doit améliorer la façon dont il met en œuvre les services publics locaux.

c. La question de la participation démocratique : partout l'échelon local est de plus en plus considéré comme essentiel pour traiter les défis majeurs. Partout, mais sans doute moins qu'ailleurs dans l'hexagone, on est passé d'un modèle traditionnel de prise de décision à un modèle plus inclusif multipliant les arènes de démocratie et procédant de nouvelles formes collaboratives de gouvernance.

Partant de cette matrice, et alors que s'ouvre un cycle de renouvellement des mandats locaux, municipaux actuellement, départementaux et régionaux ensuite, il nous semble nécessaire de tracer les grandes perspectives qui permettront d'approfondir la décentralisation du pays, en proclamant des principes simples qui entendent néanmoins

transformer notre façon d'envisager notre gouvernement local. Notre proposition est fondée sur une réflexion collective, de multiples auditions, la passation d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif de maires français et des rencontres territoriales avec des élus locaux menées dans plusieurs départements.

Le premier aspect, central, est d'affirmer la nécessité d'un renversement de la logique institutionnelle qui préside à notre organisation territoriale. Dans un mouvement comparable à ce que fut la délimitation du domaine de la loi par l'article 34, nous proposons que les compétences de l'État soient limitativement énoncées dans la Constitution, celles des collectivités locales devenant la règle pour tous les autres sujets. Comme l'écrivait déjà Pierre MAUROY en 2012 : « Aucun nouvel acte de la décentralisation ne pourra désormais se passer d'une réforme en profondeur de l'État central lui-même. Seul un État resserré sur ses fonctions régaliennes et garant de la justice territoriale peut assurer la cohérence globale des échelons territoriaux »³.

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

³ Eric GIULY, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Paris, Berger Levrault, 2012

distance, centralisés et sectorisés tout en signant un démembrement de l'État.

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

Cette transformation implique également que les différents niveaux de collectivités soient chacun marqués par une spécialité fonctionnelle. Cette dernière doit être réaffirmée, sauf en ce qui concerne la commune, qui doit garder une compétence générale, tout en restant indéfectiblement liée à la structure intercommunale à laquelle elle appartient pour favoriser la réalisation de projets communs et la mise en œuvre localisée de la nécessaire solidarité territoriale. Certes, des ajustements organisationnels sont nécessaires pour améliorer la répartition de telle ou telle compétence entre niveaux de gouvernement, ou encore, rendre plus flexible et agile le fonctionnement des collectivités ou de leurs groupements par des adaptations spécifiques, notamment en matière transfrontalière. Ce peut être le cas, par exemple, en rompant avec une vision trop homogène de l'exercice des compétences au sein des EPCI. Reste que les adaptations possibles en termes de compétences ne sauraient remettre en cause le cœur de compétence de chaque niveau. Cela ne doit pas empêcher des évolutions différenciées. Ainsi, une expérimentation réussie ne doit plus nécessairement mener à la généralisation de celle-ci. De la même façon que des politiques différentes sont menées par des collectivités de même niveau, un choix d'expérimentation considéré comme satisfaisant par la collectivité considérée pourrait être conservé par celle-ci. Par ailleurs, ainsi

que le groupe socialiste et républicain l'avait déjà proposé à l'occasion du projet de révision constitutionnelle, un droit à la différenciation favorisant l'innovation territoriale doit lui aussi être consacré, tout autant que l'affirmation du pouvoir réglementaire des collectivités locales. La différenciation est, d'une certaine façon, l'aboutissement logique du processus de décentralisation. Toutefois, si cet aspect organisationnel n'est pas négligeable, il n'est pas pour autant déterminant.

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

Bref, il faut rompre avec la logique de frontière administrative pour améliorer la porosité et la performance de notre système local, c'est-à-dire son efficacité en matière de délivrance de politiques et de services. Aussi, selon nous, convient-il de mettre fondamentalement en valeur la notion d'interterritorialité. Alors que la subsidiarité renvoie à une certaine verticalité, quand bien même elle est nécessaire, l'interterritorialité renvoie à l'horizontalité et la continuité du territoire. Elle est la condition de l'affirmation d'une nouvelle justice spatiale qui doit aller des ruralités françaises aux zones urbaines en difficultés. L'interterritorialité doit remettre au cœur des problématiques non les perspectives organisationnelles mais bien les citoyens, le territoire vécu, la notion

d'équité et l'aspect coopératif au détriment de la concurrence territoriale. Cet impératif se manifestera par l'établissement à l'échelon départemental - ou interdépartemental - d'un ou de pactes interterritoriaux prescriptifs qui s'assureront, dans le cadre d'une coopération entre tous les niveaux de gouvernement et leurs groupements, d'une distribution équitable des biens, politiques et services publics accessibles en moins de 30 minutes aux citoyens du périmètre concerné.

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

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

Proposition de résolution pour une nouvelle ère de la décentralisation

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1^{er}, 24 et le titre XII de la Constitution,
- ④ Vu la charte européenne de l'autonomie locale,
- ⑤ Vu le code général des collectivités territoriales,
- ⑥ Vu les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat,
- ⑦ Proclame son attachement à l'organisation décentralisée de la République française ;
- ⑧ Affirme la nécessité d'une clarification de la répartition des compétences au sein de la République en soulignant l'exigence pour l'État de se focaliser sur ses compétences régaliennes, d'infrastructures nationales et de solidarité. Les compétences dévolues à l'État doivent être listées dans la Constitution, les autres relevant de la compétence locale ;
- ⑨ Affirme la place fondamentale de la commune comme cellule de base de l'organisation territoriale, située au plus près des besoins des populations, et premier échelon de la vie démocratique ;
- ⑩ Souligne que les communes sont dotées d'une clause générale de compétence qui doit être garantie par la Constitution ;
- ⑪ Affirme que les communes nouvelles sont un outil efficace de redéfinition de l'échelon communale fondé sur une démarche volontaire des élus et que cette dynamique doit être facilitée ;
- ⑫ Affirme que l'intercommunalité est un outil essentiel de solidarité, de coopération et de projet au sein duquel chaque commune doit avoir sa juste représentation ;
- ⑬ Affirme le rôle incontournable du département comme l'échelon des solidarités humaines et territoriales et de l'ingénierie de proximité ;
- ⑭ Affirme la place stratégique des régions, à l'échelle nationale et européenne, en matière de développement économique durable, d'aménagement du territoire et de transition écologique ;

- ⑮ Considère que les élus locaux appellent moins à un bouleversement institutionnel ou des compétences entre niveaux de collectivités qu'à un approfondissement de la décentralisation ;
- ⑯ Affirme, en revanche, que la priorité est à un nouveau cycle de redistribution des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, et notamment :
- ⑰ – en matière de développement économique, en rétablissant aux régions le pilotage de la politique de l'apprentissage et en leur confiant celle du service public de l'emploi ;
- ⑱ – en matière de santé, en redonnant aux élus locaux, et notamment aux maires et aux présidents de conseils départementaux, un rôle et des pouvoirs accrus dans la gouvernance hospitalière et l'organisation territoriale de l'accès aux soins qui sera le corollaire de la mise en œuvre d'un cinquième risque ;
- ⑲ – en matière d'action sociale et médico-sociale, en confiant aux départements le pilotage des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) ainsi que celui de la médecine scolaire ;
- ⑳ – en matière de gestion des fonds structurels européens, en faisant de la région l'autorité de gestion du Fonds social européen territorialisé et, plus largement, de l'ensemble des fonds structurels ;
- ㉑ Considère que les transferts et l'exercice de compétences doivent s'accompagner à moyen terme de la mise en place d'un cadre financier stable et pluriannuel par :
- ㉒ – la création d'une loi de financement des collectivités territoriales, en cohérence avec le projet de loi de finances, qui fixe les dispositions financières, budgétaires et fiscales les impactant et permettrait d'assurer une meilleure lisibilité et une transparence du financement des collectivités ;
- ㉓ – la redéfinition du ratio d'autonomie financière en éliminant de celui-ci les fractions de produit d'impôt national transférées aux collectivités territoriales, ainsi qu'en instaurant un ratio d'autonomie fiscale ;
- ㉔ – la révision des dotations de l'État de manière, d'une part, à garantir un niveau de ressources minimum, notamment en stoppant la minoration des variables d'ajustements, et, d'autre part, à renforcer leur rôle péréquateur en tenant notamment compte des inégalités structurelles entre des territoires caractérisés par une accumulation d'atouts et les autres ;

- ②5 – des compensations intégrales et évolutives de transfert de charges de l'État vers les collectivités territoriales, ce qui implique une mesure systématique de l'impact financier des dispositions normatives qui concernent les collectivités locales ;
- ②6 – la déterritorialisation de la fiscalité économique en organisant un prélèvement et une redistribution à l'échelle au moins d'une zone d'emplois dans l'objectif de neutraliser les concurrences entre territoires et de favoriser la coopération dans l'accessibilité des usagers aux services et équipements ;
- ②7 – l'évolution des nomenclatures budgétaires afin de ne plus simplement distinguer dépenses de fonctionnement et d'investissement mais de mettre en lumière le niveau de dépenses contraintes des collectivités ;
- ②8 – l'encadrement strict des appels à projet et une limitation drastique – si ce n'est la disparition – de cette possibilité de telle façon que ces appels à projet ne mettent pas systématiquement en concurrence les territoires entre eux ;
- ②9 Considère que ce cadre financier doit tenir compte de l'absolue nécessité de la transition écologique de notre pays et de la soutenabilité environnementale des politiques publiques qui doivent notamment se traduire par la création pour chaque niveau de collectivité d'une « dotation verte territoriale » pour des territoires « décarbonés », susceptible d'être abondée partiellement par des placements citoyens du type « livret d'épargne pour la transition locale » ;
- ③0 Dans l'immédiat, appelle le Gouvernement, d'une part, à renforcer son plan de soutien destiné à compenser les pertes des collectivités liées à l'épidémie de Covid-19, notamment pour les départements confrontés à un effet ciseaux du fait de la baisse importante de leurs recettes et à une augmentation conséquente des dépenses sociales, et, d'autre part, à mettre fin aux contrats de Cahors et suspendre la réforme de la fiscalité locale, notamment celle de la taxe d'habitation, pour redonner aux collectivités les marges de manœuvre dont elles ont impérativement besoin dans cette période ;
- ③1 Encourage le Gouvernement à prolonger ce plan de soutien par un « plan de rebond territorial » qui doit permettre aux collectivités d'engager des investissements massifs, par priorité à destination de la santé, de la couverture et de l'accessibilité numériques ou de la transition écologique : rénovation thermique des bâtiments, éco-tourisme, agro-foresterie, développement des circuits courts, gestion durable de l'eau, développement des mobilités douces, du fret ferroviaire et fluvial, production locale d'énergies renouvelables... ;

- ③② Proclame la nécessité de mettre en œuvre de nouveaux leviers d'action affirmant le primat de la subsidiarité et qui permettront aux collectivités de mener à bien les politiques publiques locales :
- ③③ – en autorisant, d'une part, au sein du bloc communal, le transfert « à la carte » des compétences facultatives des communes à l'EPCI, et, d'autre part, l'exercice différencié d'une même compétence au sein du même EPCI (par commune, groupe de communes au sein de l'EPCI, ou totalité de l'EPCI) ;
- ③④ – en donnant compétence aux collectivités territoriales frontalières des pays de l'Union européenne de nouer des partenariats avec leurs homologues sans être soumis systématiquement à une validation étatique ;
- ③⑤ – en facilitant le recours à l'expérimentation locale. La dérogation accordée doit pouvoir être pérennisée sans pour autant faire nécessairement l'objet d'une généralisation. Cela pourrait notamment permettre aux départements volontaires d'expérimenter la mise en œuvre d'un revenu de base ;
- ③⑥ – en créant un droit à la différenciation qui favorise l'innovation territoriale, permette d'adapter l'exercice des compétences à la diversité territoriale et donne plus de souplesse à l'action publique ; sans pour autant que cette différenciation n'ait pour objet ou effet de déshabiller un niveau de collectivité au profit d'un autre ;
- ③⑦ – en conférant au pouvoir réglementaire des collectivités une portée effective leur permettant de déterminer les modalités d'application de la loi dans leurs domaines de compétences. Chaque collectivité serait compétente en cas de non-renvoi au pouvoir réglementaire de l'État ou en complément de celui-ci. Le pouvoir de saisine du conseil régional prévu par la loi Notre pour proposer des adaptations réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, serait étendu aux autres niveaux de collectivités ;
- ③⑧ – en assurant un fonctionnement optimal du territoire qui rompe avec la logique de frontière et de concurrence entre collectivités liée aux périmètres géographiques de chacune ;

- ③⑨ – en établissant à l'échelle départementale – ou interdépartementale – un ou des pactes interterritoriaux prescriptifs qui s'assurent, dans le cadre d'une coopération entre tous les niveaux de gouvernement, d'un accès et d'une distribution équitable des biens et services publics accessibles en moins de 30 minutes aux citoyens du périmètre concerné. Ce ou ces pactes s'assureront tout particulièrement de la continuité des services entre collectivités notamment en matière de réseaux (transports collectifs, mobilités douces, déchets, eaux...). Ils doivent permettre d'intensifier la transition écologique. Ces pactes constitueront également une opportunité de revivifier les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et les pôles métropolitains ;
- ④⑩ Encourage l'État, en parallèle de cet approfondissement de la décentralisation, à mener à bien la réforme de son organisation territoriale, dans le cadre de la redéfinition des compétences qui sera inscrite dans la Constitution :
- ④⑪ – en clarifiant son champ d'intervention et en éliminant les doublons, notamment dans les domaines où les compétences sont transférées aux collectivités territoriales ;
- ④⑫ – en mettant fin au processus « d'agencification » de l'État qui, compte tenu du caractère mono-tâche et centralisé de ces agences, l'éloigne d'une transversalité et d'une proximité des politiques publiques ;
- ④⑬ – en renforçant l'autorité des préfets de département sur les services déconcentrés ;
- ④⑭ – en faisant du corps préfectoral l'interface unique de communication avec les élus dans le département ;
- ④⑮ Demande que cet approfondissement de la décentralisation s'accompagne d'un affermissement de la démocratie locale par :
- ④⑯ – la nécessité de démocratiser les fonctions exécutives intercommunales afin d'accroître leur légitimité et leur redevabilité, de mieux représenter les communes et de respecter la parité ;
- ④⑰ – plus fondamentalement, de renforcer la présence des femmes à la tête des exécutifs locaux ;
- ④⑱ – un accroissement des droits des élus, et notamment ceux des élus de l'opposition ;
- ④⑲ – une séparation stricte des fonctions « exécutives » et « législatives » locales ;

- ⑤0 – différents dispositifs de participation citoyenne pour contribuer à l'acceptabilité des projets locaux (comme, par exemple, les jurys citoyens non décisionnels, les conférences de consensus, les budgets participatifs...);
- ⑤1 – une meilleure association des conseils de développement ;
- ⑤2 Considère qu'une avancée de la décentralisation nécessite une réaffirmation de la place des élus pour aboutir à une démocratisation des fonctions électives locales. Cette évolution passe par :
 - ⑤3 – la mise en place au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) d'une partie spécifique dédiée au statut de l'élu ;
 - ⑤4 – la possibilité pour certains élus d'exercer leur fonction de manière exclusive à plein temps ou à temps partiel, en fonction de la taille de la collectivité, en devenant agent civique territorial ;
 - ⑤5 – la limitation nécessaire dans ce système du cumul dans le temps à trois mandats exécutifs dans la même fonction (à part dans les communes de moins de 1 000 habitants), cette règle constituant un levier majeur pour accélérer le renouvellement de la classe politique et la féminisation des assemblées ;
 - ⑤6 – une valorisation de l'expérience élective dans le parcours professionnel individuel (qu'il s'agisse d'une possibilité de diplôme et/ou d'une validation des acquis de l'expérience) ;
- ⑤7 Enfin, appelle à renforcer les moyens d'information et d'évaluation du Sénat pour contribuer à l'amélioration de la production normative relative aux collectivités territoriales et à l'articulation de leurs rapports avec l'État :
- ⑤8 – en joignant l'avis du Conseil consultatif d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements ;
- ⑤9 – en créant une commission sénatoriale d'évaluation des lois relatives à l'organisation territoriale en vue d'en mesurer leur impact et notamment leur congruence avec une offre équitable de service public sur les territoires. Cette commission doit pouvoir recourir à des expertises indépendantes auprès de la recherche publique ou faire appel à des institutions ou organismes publics existants (Conseil d'État, Cour des comptes, France Stratégie...).