

N° 49

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République (1),*

Par M. Yves KRATTINGER,

Sénateur.

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Alain Bertrand, Marc Daunis, Jean-Léonce Dupont, Christian Favier, Dominique de Legge et Mme Hélène Lipietz, *vice-présidents* ; M. Yves Krattinger, *rapporteur* ; MM. Philippe Adnot, François-Noël Buffet, Pierre Camani, Luc Carvounas, Philippe Dallier, Éric Doligé, Jacques Gillot, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Gérard Larcher, Rachel Mazuir, Mme Michelle Meunier, MM. Jean-Claude Peyronnet, Henri de Raincourt, Yves Rome, Mme Mireille Schurch, M. Bruno Sido, Mme Catherine Troendle, M. René Vandierendonck.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	7
<b>I. DES DESTINS INÉGAUX POUR LES TERRITOIRES</b> .....	8
A. LA FRANCE DES MOBILITÉS .....	8
1. <i>Des mouvements de long terme</i> .....	8
2. <i>Une nouvelle relation à construire entre le citoyen et le service public</i> .....	9
B. DES ÉCARTS QUI SE CREUSENT.....	10
1. <i>Les effets conjoncturels de la crise des finances publiques et les conséquences durables de la réforme de la fiscalité</i> .....	10
2. <i>Le risque de l'émergence d'un « sous-prolétariat » territorial</i> .....	10
<b>II. RESPONSABILITÉ, EFFICACITÉ, RÉACTIVITÉ</b> .....	11
A. AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION PUBLIQUE POUR LES ENTREPRISES.....	11
1. <i>Privilégier les circuits courts</i> .....	11
2. <i>Définir les missions avant de décliner les compétences</i> .....	12
3. <i>Pour un « choc de subsidiarité »</i> .....	12
B. IDENTIFIER LES RESPONSABILITÉS POUR LES CITOYENS.....	13
<b>III. UNITÉ ET DIVERSITÉ</b> .....	14
A. LA RECONNAISSANCE DE LA DIFFÉRENCIATION .....	14
B. LE REFUS D'UNE « FRANCE EN DENTELLE ».....	14
<b>LES DIX AXES D'UNE RÉFORME</b> .....	17
<b>I. GARANTIR LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT SELON DES MODALITÉS RENOUVELÉES</b> .....	17
A. DOUBLONS OU DIFFICULTÉ D'ACCÈS AUX SERVICES DE L'ÉTAT : UNE PRÉSENCE QUI GAGNERAIT À ÊTRE OPTIMISÉE .....	17
B. LES MODALITÉS RENOUVELÉES DE LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT .....	17
1. <i>Vers une répartition plus claire des compétences entre l'État et les collectivités</i> .....	17
2. <i>Garantir l'accès à la République au plus près des citoyens</i> .....	18
3. <i>Vers une modulation de la présence de l'État</i> .....	19
<b>II. DES RÉGIONS PLUS FORTES, PLUS ÉTENDUES</b> .....	20
A. UN DÉCALAGE ENTRE LE SENTIMENT D'APPARTENANCE ET L'ABSENCE DE COHÉRENCE DES RÉGIONS.....	20
B. LE REGROUPEMENT DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OU L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION.....	21

<b>III. DONNER UN NOUVEL AVENIR AU DÉPARTEMENT</b> .....	23
A. UN NIVEAU DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DONT LA PERTINENCE DOIT ÊTRE RÉAFFIRMÉE.....	23
B. UN RÔLE SPÉCIFIQUE DE COHÉSION DES INTERCOMMUNALITÉS RURALES, ET DE GARANTIE D'ACCÈS DE TOUS LES CITOYENS À L'EXPRESSION DÉMOCRATIQUE .....	24
<b>IV. UNE INTERCOMMUNALITÉ COOPÉRATIVE</b> .....	26
A. LA GÉNÉRALISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ POUR OPTIMISER L'ACTION PUBLIQUE .....	26
B. UNE INTERCOMMUNALITÉ FONDÉE SUR LA COLLÉGIALITÉ.....	27
<b>V. PARACHEVER LA GOUVERNANCE DE LA RÉGION CAPITALE</b> .....	28
A. L'URGENTE NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE AUX ENJEUX DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE.....	28
B. L'OBJECTIF IMPÉRATIF DE DYNAMISER LES TERRITOIRES LIMITROPHES .....	29
<b>VI. RENFORCER LA PLACE DES PARLEMENTAIRES DANS LA DECENTRALISATION</b> .....	30
A. QUEL RÔLE AU SEIN DES TERRITOIRES ? .....	30
B. QUELS OUTILS DE CONNAISSANCE POUR LE PARLEMENT ? .....	30
<b>VII. REFONDER UNE THÉORIE DES FINANCES LOCALES</b> .....	32
A. UN SYSTÈME INÉGALITAIRE ET DE MOINS EN MOINS LISIBLE.....	32
1. <i>Un système complexe et inégalitaire</i> .....	32
2. <i>La disparition progressive des compétences</i> .....	32
B. LA CONSTRUCTION D'UNE VÉRITABLE SOLIDARITÉ COMME RÉPONSE AUX INÉGALITÉS TERRITORIALES.....	33
1. <i>Un constat : l'inégale répartition des ressources entre les territoires</i> .....	33
2. <i>Un objectif : la réduction des inégalités</i> .....	33
<b>VIII. LA NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DU SYSTÈME JURIDICO-FINANCIER DE L'INTERCOMMUNALITÉ</b> .....	35
A. DES STRUCTURES TROP NOMBREUSES.....	35
B. LA RECHERCHE D'UNE UNIFICATION DES STRUCTURES.....	36
1. <i>Vers une unification des régimes juridico-financiers des EPCI</i> .....	36
2. <i>Commencer par unifier le régime des communautés de communes</i> .....	37
<b>IX. LE CAP DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL DEVRA ÊTRE FRANCHI D'ICI À 2025</b> .....	38
A. LES RÉGLEMENTATIONS, POUR ÊTRE EFFICACES, REQUIÈRENT DÉSORMAIS LEUR ADAPTATION AUX PARTICULARITÉS TERRITORIALES. ....	38

---

<b>B. LA MISE EN PLACE D'UN POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ADAPTÉ NÉCESSITE SA DÉFINITION PAR UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU.....</b>	<b>38</b>
1. <i>La reconnaissance d'une liberté d'adaptation aux collectivités territoriales dans l'application de normes nationales doit se faire de manière ordonnée. ....</i>	38
2. <i>L'adaptation locale d'une règle générale entraînera des différences d'offres de services en fonction des capacités techniques et du potentiel fiscal de chacune des collectivités.....</i>	39
<b>X. L'INSTRUCTION UNIQUE : LA RECHERCHE D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE EFFICACE ET MODERNE.....</b>	<b>40</b>
A. <b>UNE ACTION PUBLIQUE COMPLEXE ET LONGUE.....</b>	<b>40</b>
B. <b>LA RECHERCHE D'UNE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.....</b>	<b>40</b>
1. <i>Le principe de l'instruction unique .....</i>	40
2. <i>La mise en place de guichets inter-collectivités territoriales .....</i>	41
<b>TRAVAUX DE LA MISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN.....</b>	<b>115</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE .....</b>	<b>117</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>119</b>

*La mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation de la République a été créée le 17 avril 2013 à la demande du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*

*Son rapport a été adopté le 8 octobre 2013.*

*Elle comprenait 27 sénateurs, désignés à la proportionnelle des groupes politiques.*

*Présidée par M. Jean-Pierre Raffarin (UMP – Vienne), son Rapporteur était M. Yves Krattinger (Soc. – Haute-Saône).*

*La mission commune d'information a tenu huit réunions : quatre ont été consacrées à des auditions de personnalités, quatre à des débats entre ses membres.*

*Elle a organisé trois déplacements, en Haute-Saône, dans la Vienne et en Aquitaine, et en Bretagne.*

*Elle a dégagé dix axes d'évolution consensuels de l'organisation décentralisée de la République, à l'échéance de 2020-2025 :*

*Garantir la présence de l'État selon des modalités renouvelées*

*Des régions plus fortes, plus étendues*

*Donner un nouvel avenir au département*

*Une intercommunalité coopérative*

*Parachever la gouvernance de la région capitale*

*Renforcer la place des parlementaires dans la décentralisation*

*Refonder une théorie des finances locales*

*Simplifier le système juridico-financier de l'intercommunalité*

*Franchir le cap du pouvoir réglementaire local d'ici à 2025*

*L'instruction unique pour une action publique locale efficace*

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, le groupe de l'Union pour un mouvement populaire a demandé la constitution d'une mission d'information sur l'avenir de l'organisation de la République décentralisée. La Conférence des Présidents a pris acte, le 17 avril 2013, de cette demande et la mission a été constituée le 14 mai 2013.

Cette mission s'inscrit dans la filiation des travaux majeurs menés par le Sénat sur l'évolution de la décentralisation et des territoires dont les manifestations les plus récentes ont été la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par Claude Belot<sup>1</sup>, et les Etats généraux de la démocratie territoriale, grande réflexion sur l'organisation décentralisée de la République et la démocratie locale qui s'est déroulée du 20 décembre 2011 au 5 octobre 2012. Elle s'est appuyée sur l'état des lieux très exhaustif, établi par ces travaux antérieurs, qu'elle n'a pas cherché à recommencer. Elle a, également, adopté le même état d'esprit qui met en avant l'écoute du terrain et la recherche du consensus.

La mission a décidé de se projeter dans le moyen terme. Le Gouvernement a inscrit à l'ordre du jour du Parlement, dans un calendrier qui s'étendra sans doute jusqu'au second semestre 2014, plusieurs projets de loi d'importance<sup>2</sup> qui touchent directement ou indirectement à la gouvernance et à la représentation des territoires, aux relations du pouvoir central et des différents niveaux de collectivités, à la répartition des compétences et des moyens. La mission d'information a souhaité s'extraire de cette actualité pour se fixer un horizon dans les années 2020-2025, sans pour autant s'engager dans un exercice assez vain de prospective à très long terme.

La mission a adopté une démarche originale. Elle a souhaité s'appuyer d'une part sur l'expérience des sénateurs, meilleurs spécialistes

---

<sup>1</sup> Cette mission a publié, sur le rapport de M. Yves Krattinger et de Mme Jacqueline Gourault, un rapport d'étape sur la réorganisation territoriale en mars 2009 (rapport n°264 2008-2009) et un rapport d'information intitulé « Faire confiance à l'intelligence territoriale » en juin 2009 (rapport n°471 2008-2009).

<sup>2</sup> Essentiellement, les trois projets de loi de réforme de la décentralisation : de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

des collectivités dont ils assurent constitutionnellement la représentation et d'autre part, sur la vision de personnes « extérieures au système », afin de bénéficier de regards différents sur ce qui fait la spécificité de la décentralisation « à la française ». Elle a surtout décidé en priorité « d'entendre des gens qui vivent, travaillent et lancent des initiatives dans les territoires ».

Enfin la mission s'est fixé comme objectif non pas d'établir une liste de propositions précises et détaillées, mais de dégager un nombre restreint de « lignes de perspective », qui définissent une vision partagée de l'organisation de la République décentralisée, qui pourrait être celle de l'institution sénatoriale.

Le présent rapport contient, ainsi, après une rapide présentation des problématiques qui ont guidé sa réflexion, les dix axes de propositions prioritaires de la mission d'information.

## I. DES DESTINS INÉGAUX POUR LES TERRITOIRES

### A. LA FRANCE DES MOBILITÉS

#### 1. Des mouvements de long terme

Si la mobilité des populations et, en conséquence, de l'activité économique et de la vie sociale, n'est pas un phénomène nouveau, elle est devenue, dans la France contemporaine, une réalité bien tangible qui doit être mesurée en préalable à une réflexion sur l'organisation territoriale.

C'est la raison pour laquelle la mission d'information a débuté ses travaux par l'audition de deux universitaires qui lui ont consacré récemment des études remarquées<sup>1</sup>.

Quelques chiffres donnent l'ampleur du mouvement : entre 2004 et 2009, 26 % des jeunes de 20 à 25 ans ont changé de département, 22 % des personnes de 25 à 40 ans et 8 % de celles de 40 à 55 ans.

Or, aujourd'hui, l'organisation politique et administrative des territoires reflète souvent l'idée selon laquelle la population vit, travaille et vote au même endroit. Pourtant, « nous avons besoin d'une représentation dynamique des territoires : ce ne sont plus des territoires où les gens habitent, mais où ils circulent. »

Ces mobilités, concentrées depuis des années sur un axe nord-est/sud-ouest, ont accentué les déséquilibres existants entre les

---

<sup>1</sup> MM. Laurent Davezies et Hervé le Bras, auteurs respectivement de « La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale » (Seuil 2012) et « L'invention de la France » (Gallimard 2012, avec Emmanuel Todd).

---

territoires, en défaveur des régions industrielles traditionnelles et au profit d'un arc atlantique attractif.

Laurent Davezies a ainsi identifié quatre France :

- une France « marchande dynamique », constituée de grandes villes comme Paris, Lille, Toulouse, Nantes, Rennes, Grenoble, par des zones industrielles comme Les Herbiers, Cholet ou Colmar et par des zones touristiques (Maurienne, Briançon, Mont-Blanc) ;

- une France « marchande en difficulté », rassemblant des territoires toujours productifs mais en déclin (Roubaix-Tourcoing, Belfort-Montbéliard, Troyes, Saint-Omer etc) ;

- une France « non marchande dynamique », dominante dans l'Ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Bretagne etc) ;

- une France « non marchande en difficulté » (Saint-Étienne, Limoges, Bourges, Béthune-Bruay, Roanne, Vitry-le-François etc).

Ces fractures posent une double question : comment soutenir l'attractivité des territoires dynamiques qui est un atout pour l'ensemble de la communauté nationale dans la compétition européenne et internationale ? Comment assurer simultanément la solidarité entre des territoires dont les perspectives d'évolution divergent aussi irrémédiablement ?

## **2. Une nouvelle relation à construire entre le citoyen et le service public**

Les effets des mobilités de populations entre les territoires sont renforcés par les profondes mutations liées à la numérisation de la société. Il en découle deux phénomènes :

- en premier lieu, comme le soulignait notre collègue Yves Rome, la notion de désertification devient progressivement caduque, même dans les territoires à faible densité de population. L'Etat et les collectivités sont désormais à redéfinir la manière dont ils desservent les citoyens et la notion traditionnelle de proximité des services publics est bousculée. Les services de l'Etat en particulier doivent anticiper, s'approprier ces technologies nouvelles, et continuer à moderniser les services offerts ;

- en second lieu, le sentiment de « multi-appartenance territoriale »<sup>1</sup>, fruit notamment des mobilités au cours de la vie, modifie le regard du citoyen sur l'organisation des territoires : la demande de services s'uniformise – ce qui conduit certains à mettre en avant la généralisation de l'urbain<sup>2</sup> – mais le besoin de rattachement au territoire est toujours aussi puissant.

---

<sup>1</sup> Selon l'appellation donnée par M. Alain Even, Président du CESER de Bretagne.

<sup>2</sup> Voir l'ouvrage de M. Jacques Lévy « Réinventer la France » (Fayard 2013).

## **B. DES ÉCARTS QUI SE CREUSENT**

### **1. Les effets conjoncturels de la crise des finances publiques et les conséquences durables de la réforme de la fiscalité**

Les collectivités territoriales, comme l'Etat, doivent évoluer pour s'adapter aux besoins d'une société en mouvement. Cela peut les conduire à une profonde remise en cause de leurs missions actuelles ou de leurs moyens.

Cette évolution se place dans un contexte particulièrement difficile de crise des finances publiques qui amène l'Etat à reporter des charges sur les collectivités (par des transferts de compétences assumés ou indirects) tout en réduisant ses concours sous forme de dotations.

Il est certain, à cet égard, que la crise produit à la fois une recentralisation de la décision vers le pouvoir central et un repli sur soi des collectivités, qui rend plus difficile l'exercice de la solidarité.

Dans le même temps, la réforme de la fiscalité locale, intervenue en 2010, a sans doute marqué la fin (au moins provisoirement) de l'ambition d'accorder aux collectivités territoriales un potentiel fiscal complémentaire au potentiel financier que leur garantissent la Constitution et la loi organique. Elle a conduit à la réduction du pouvoir fiscal des collectivités territoriales, à l'exception du bloc communal.

Cette réforme est, en elle-même, porteuse d'inégalités territoriales puisqu'elle favorise les territoires les plus dynamiques. Elle doit amener à une réflexion d'ensemble sur le partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités qui assurera une réduction des écarts de ressources.

### **2. Le risque de l'émergence d'un « sous-prolétariat » territorial**

L'évolution des modes de vie vers un modèle urbain unique, les effets cumulés de la mondialisation et de l'individualisation présentent le risque d'une mise à l'écart de certaines populations et territoires. Cette menace pèse plus spécifiquement sur les périphéries éloignées (les banlieues de troisième couronne) ou les zones rurales qui échappent à l'influence des métropoles et des agglomérations.

Au total, selon les estimations présentées à la mission, c'est 20 % de la population, qui vit au « mauvais endroit », et se trouve de ce fait en situation de tomber aux marges de la République.

Les élus ruraux, plus particulièrement, rencontrés lors des déplacements de la mission, ont fait part de leur profonde inquiétude sur ce point.

Pourtant, la mission est convaincue qu'il n'existe pas de fatalité des territoires et que tous les espaces ont un avenir. En témoigne l'exemple de l'usine PSA Peugeot Citroën de pièces détachées de Vesoul (Haute-Saône) qui est, pour le groupe, le centre mondial de la logistique des pièces détachées.

A cet égard, votre rapporteur rappelle que les villes ne peuvent, à elles seules, administrer le territoire, et que près de 60 % de l'emploi industriel est situé dans des communes de moins de 2 000 habitants.

## **II. RESPONSABILITÉ, EFFICACITÉ, RÉACTIVITÉ**

La République décentralisée souffre aujourd'hui de deux maux : un manque d'efficacité réelle de l'action publique et une confusion des rôles réciproques de l'État et des territoires et collectivités. Tous les interlocuteurs de la mission lui ont souligné l'extrême complexité du paysage actuel qui affaiblit la légitimité des collectivités au regard des entreprises et des citoyens.

### ***A. AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION PUBLIQUE POUR LES ENTREPRISES***

#### **1. Privilégier les circuits courts**

Quelle organisation garantit la meilleure efficacité, la plus grande réactivité et la meilleure utilisation des fonds publics ? Comment éviter que le moindre projet d'infrastructure donne lieu à de longues années d'études ? Comment prendre une décision sans demander l'avis de quinze services différents ?

La mission d'information a tenté de répondre à ces questions qu'elle a entendues dans tous ses déplacements de la part des entreprises, mais aussi des élus.

Les attentes vis-à-vis de la décentralisation sont, à cet égard, très fortes : on espère d'elle une « plus grande efficacité », elle doit être « un outil de simplification » alors que les entreprises sont asphyxiées par les normes, elle doit permettre « l'application des règles au plus près des territoires ».

Les critiques du système actuel sont aussi très vives : le doublonnage entre les services de l'État et ceux des collectivités, la multiplication des guichets, des subventions, des aides fiscales découragent. Certaines entreprises finissent par renoncer et manquent des opportunités, notamment à l'international.

De fait, on a aujourd'hui atomisé la décision ce qui induit inertie et délais. Le mille-feuille tant décrié est moins celui de l'empilement des circonscriptions que celui des décisions.

Votre rapporteur est convaincu que l'architecture territoriale à trois niveaux n'est pas, en soi, un handicap, mais qu'une restructuration des services aux entreprises, notamment par la mise en place d'un système d'instruction unique destiné à faciliter les démarches administratives des acteurs locaux et accélérer la réalisation des projets, est un impératif.

## **2. Définir les missions avant de décliner les compétences**

La confusion des rôles, dénoncée par les acteurs de terrain, résulte pour une part d'une conception de la décentralisation qui s'est focalisée sur les conséquences (le transfert de compétences) avant de définir les principes (la répartition des missions).

Or la différenciation des vocations des différents niveaux de collectivités est un préalable à la clarification du modèle d'administration du territoire.

La mission d'information considère à cet égard que la différence doit s'établir entre les deux pôles de la proximité et de la stratégie :

le bloc communal doit être en charge des « services publics de proximité immédiate » et du « renforcement des liens de vie d'une communauté humaine » ;

le département a pour mission d'assurer la solidarité sociale et territoriale, en milieu rural, et la garantie de couverture du territoire départemental en services publics et au public marchands et non marchands ;

la région est l'instance des choix stratégiques qui doit préparer le territoire régional dans le contexte de la concurrence entre les territoires (par le développement de leur accessibilité et le soutien aux aménagements structurants), préparer les entreprises à la compétition du XXIème siècle, notamment grâce à la recherche et aux aides à l'innovation et au développement économique, et préparer les hommes à s'insérer dans le monde de demain (par une politique de l'emploi et de la formation initiale et professionnelle).

## **3. Pour un « choc de subsidiarité »**

De manière très générale, les élus rencontrés par la mission sont favorables à un désengagement de l'État d'un certain nombre de missions dont ils estiment qu'elles ne devraient pas relever de sa compétence, puisqu'il ne dispose plus des moyens nécessaires pour les assumer.

De fait, ils dénoncent un État « inconstant dans sa représentation territoriale » dont le rôle consiste trop souvent aujourd'hui à contrôler, parfois abusivement, et qui n'assure plus l'accompagnement et le conseil des collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs politiques publiques.

Votre rapporteur partage pleinement cette analyse et soutient l'idée d'un choc de subsidiarité, formulée lors d'une rencontre au conseil régional d'Aquitaine, pour une véritable redistribution des rôles entre l'Etat et des collectivités responsables.

## **B. IDENTIFIER LES RESPONSABILITÉS POUR LES CITOYENS**

L'incompréhension face à l'organisation territoriale de la République est encore plus forte pour les citoyens que pour les entreprises. Si les entreprises qui sollicitent des aides et des crédits publics finissent bien par identifier les différents niveaux d'administration territoriale, ce n'est pas le cas, en revanche, de la grande majorité des Français qui n'ont pas souvent quelque chose à demander.

C'est pourquoi, ils ne perçoivent pas la logique de l'organisation territoriale dont ils ont une vision brouillée. C'est le juste constat que faisait devant la mission M. Christophe Mahieu, PDG d'Est Bourgogne Media SA : *« Ma deuxième observation concerne la vision qu'ont les Français du rôle de chaque institution. Manifestement, ils n'ont pas une compréhension claire de chacun des niveaux de collectivités. Cette situation découle de l'absence de projet stratégique bien identifié pour chaque niveau de collectivités, et de compétences souvent redondantes entre les différents acteurs, ce qui est particulièrement mal perçu en temps de crise. La forte implication des élus locaux ne suffit pas à susciter l'adhésion des Français, qui ont souvent une vision caricaturale des niveaux de décision, et n'identifient pas ce qui relève du département, de la région, de l'Etat, et de l'Europe. Les industriels et les gestionnaires d'associations font le tour des niveaux de collectivités pour obtenir des subventions. Ils les obtiennent mais ils ont une vision désordonnée du fonctionnement de ces institutions ».*

Dans ces conditions, et compte tenu de l'illisibilité de l'organisation actuelle pour le citoyen, il est bien difficile de proposer des restructurations qui risquent d'aboutir à des échecs comme ce fut le cas du référendum organisé en Alsace. *« Ce qui est important c'est de mettre en place des projets fédérateurs et mobilisateurs –par exemple dans les domaines économique ou de la santé- pour que les gens se rendent compte des bienfaits du découpage. Si l'on s'en tient au seul aspect politique, on risque l'échec. »*

### III. UNITÉ ET DIVERSITÉ

#### A. LA RECONNAISSANCE DE LA DIFFÉRENCIATION

La mission d'information lors de ses déplacements a entendu la volonté quasi générale exprimée par les élus d'une reconnaissance de **différenciation accrue des territoires** afin de prendre en compte les spécificités de chacun d'entre eux. A leurs yeux, il n'existe plus, pour l'ensemble du territoire un modèle de décentralisation uniforme.

Il est évident que la situation des territoires au sein de l'ensemble national est très différente et qu'elle appelle donc une diversité des réponses. On ne peut à l'évidence traiter de la même façon l'Ile-de-France, la région lyonnaise ou les zones les plus rurales.

Cette diversité, qui distingue de grands territoires géographiques, se retrouve d'ailleurs, de manière plus problématique, à l'intérieur même des niveaux de collectivités, définis par notre organisation républicaine, régions, départements, communes et intercommunalités. Chacune de ces catégories recouvre des réalités très différentes, en termes de population, d'activité économique, de richesse, de pratiques de gestion.

Cette situation justifie, pour votre rapporteur, qu'un pas supplémentaire soit franchi pour mieux prendre en compte les spécificités du territoire, au-delà des possibilités actuellement offertes par la Constitution sous la forme de l'expérimentation.

Il est devenu nécessaire de mettre en œuvre un véritable pouvoir décentralisé d'adaptation de la législation aux particularités territoriales. Celui-ci sera la contrepartie d'un Etat recentré sur ses missions d'origine, garant du lien social, de la cohérence de l'action publique et de l'unité territoriale.

Il n'y a pas, pour votre rapporteur, de contradiction de principe entre l'égalité devant la loi et la décentralisation adaptée au territoire.

#### B. LE REFUS D'UNE « FRANCE EN DENTELLE »

La différenciation des politiques ne doit pas aboutir pour autant à un particularisme généralisé des structures territoriales.

Le mouvement consistant à revendiquer des modes de gouvernance spécifiques, « taillés sur mesure » a pris une certaine ampleur. Il touche tous les niveaux de collectivités et l'on a vu dernièrement se multiplier les formules d'administration sanctionnées par la loi alors qu'elles auraient pu rester conventionnelles.

Certes, certains territoires, au premier rang desquels le cœur de l'agglomération parisienne, Ville-capitale, ont besoin d'un statut particulier du fait de leur caractère exceptionnel. Mais « l'hyper spécificité », qui consisterait à multiplier les statuts ad hominem, serait un obstacle supplémentaire à l'établissement d'un socle commun républicain.

Les équations de solidarité nationale doivent être préservées. Par ailleurs, une trop forte différenciation des statuts rendrait impossible une gestion équitable des relations financières entre l'Etat et les collectivités.

Votre rapporteur est donc favorable à une spécificité territoriale de l'action publique, qui ajuste les compétences aux préoccupations locales, et demeure très réservé sur la reconnaissance de la spécificité territoriale par le biais de modes de gouvernance systématiquement particuliers.



---

## LES DIX AXES D'UNE RÉFORME

### I. GARANTIR LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT SELON DES MODALITÉS RENOUVELÉES

#### A. DOUBLONS OU DIFFICULTÉ D'ACCÈS AUX SERVICES DE L'ÉTAT : UNE PRÉSENCE QUI GAGNERAIT À ÊTRE OPTIMISÉE

Un récent rapport de la Cour des comptes<sup>1</sup> a mis en exergue les **nombreux doublons** de services entre l'État et les collectivités territoriales, par exemple dans le domaine du sport ou de la cohésion sociale. Cette situation est source de gaspillages et d'inefficacité de l'action publique, alors même que celle-ci est perçue comme étant de plus en plus complexe.

Par ailleurs, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la modernisation de l'action publique (MAP) qui lui a succédé ont pour objectif de redéfinir les moyens des interventions de l'État et donc leur périmètre sans qu'au préalable une réflexion sur les missions relevant exclusivement de celui-ci ait été conduite.

De ces réformes a résulté un éloignement de l'État de certains territoires, notamment les zones rurales et péri-urbaines. Ainsi, le rapport remis au Premier ministre relatif à « la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État<sup>2</sup> », qui a souhaité interroger les associations d'usagers sur leurs attentes, met notamment en évidence deux préoccupations des citoyens : la question des horaires d'ouverture des services publics et la création de points d'accès physiques temporaires. **C'est donc bien la question de la présence, ou plus précisément de l'accès aux services publics, qui se pose.**

#### B. LES MODALITÉS RENOUVELÉES DE LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT

##### 1. Vers une répartition plus claire des compétences entre l'État et les collectivités

Ce constat conduit à deux préconisations : d'une part, recentrer les missions de l'État sur des fonctions d'accompagnement et de conseil et, par conséquent, répartir les moyens humains dans les services correspondants ; d'autre part, supprimer les services qui empiètent les compétences transférées aux collectivités, afin de mettre fin aux politiques concurrentes.

---

<sup>1</sup> Rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'Etat, juillet 2013.

<sup>2</sup> « La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de la République », Jean-Marc Rebière, Jean-Marc Weiss, juillet 2013.

En outre, dans certains domaines, l'État n'a plus les moyens d'assumer certaines missions qui relèvent encore de sa compétence.

La création d'un service unique pourrait naître d'une contractualisation entre l'État et les collectivités, garantissant ainsi à la fois la suppression des doublons et la non disparition des services.

**Pour sortir de la confusion du cumul de services au niveau local, prévoir un service unique contractualisé entre l'État et la collectivité dans chacune des compétences transférées.**

Dans cette perspective, votre mission se prononce également en faveur d'un « choc de subsidiarité », qui serait le signe de la confiance de la République et de l'État dans les territoires et les élus locaux, et qui permettrait de sortir d'un cadre parfois considéré comme « kafkaïen ». Un tel « choc de subsidiarité » favoriserait l'exercice de compétences « à la carte » et démontrerait que les collectivités peuvent exercer, de façon responsable, de telles compétences.

Car une répartition plus claire des compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit également permettre un meilleur partage des responsabilités ; il s'agit, pour l'État de veiller à la réalisation de la République sans se substituer aux collectivités territoriales.

## **2. Garantir l'accès à la République au plus près des citoyens**

Dans son rapport<sup>1</sup> sur l'État territorial, Marcel Gauchet souligne la nécessité, pour l'État, d'adopter un fonctionnement visant « *plus de proximité, d'accessibilité, de lisibilité, de réactivité et d'efficacité* ». Selon lui, l'éloignement de l'administration – non seulement physique mais aussi en termes de compréhension – est de moins en moins bien accepté par les citoyens.

Alors que l'accès aux services publics constitue une demande forte des citoyens, il est, de fait, plus difficile, dans des territoires particulièrement enclavés. L'État devrait, à moyen terme, s'intéresser aux moyens de garantir l'accès aux services publics par des populations éloignées, physiquement et « culturellement », des services publics.

À cet égard, une réflexion plus large sur le rôle des réseaux et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication devrait être menée, car dans un contexte de maîtrise des

---

<sup>1</sup> « L'Etat territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025 », novembre 2010.

---

dépenses publiques, si la présence des services de l'État ne saurait être uniforme sur tout le territoire, il demeure indispensable de garantir, par des moyens renouvelés, l'accès à ses services à chaque citoyen.

**Rendre obligatoire un schéma d'accessibilité des territoires, notamment les plus enclavés, aux services publics.**

Un tel schéma pourrait être conclu entre le préfet et le président du conseil général, et pourrait notamment s'appuyer sur une utilisation beaucoup plus ambitieuse des possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.

### **3. Vers une modulation de la présence de l'État**

La présence de l'État et l'accès aux services publics sont deux faces d'un même sujet mais qui peuvent être appréhendées et gérées différemment. En effet, si l'égal accès aux services publics est un impératif, la possibilité de moduler la présence de l'État en fonction des spécificités territoriales devra être approfondie.

Marcel Gauchet a proposé une nouvelle définition du rôle de l'État territorial : « *La fonction du représentant de l'État sur le territoire est idéalement d'incarner l'intérêt général dans la proximité. Il lui revient de conjuguer une connaissance fine du terrain avec la pédagogie des enjeux généraux* ».

Pour répondre à ces deux missions, il paraît nécessaire de garantir une proximité avec le citoyen qui doit être adaptée en fonction des spécificités du territoire.

## II. DES RÉGIONS PLUS FORTES, PLUS ÉTENDUES

### A. UN DÉCALAGE ENTRE LE SENTIMENT D'APPARTENANCE ET L'ABSENCE DE COHÉRENCE DES RÉGIONS

Alors que la commune fait l'objet d'un attachement identitaire très fort que le département jouit d'une légitimité historique ancienne, la région ne bénéficie pas du même attachement de la part de nos concitoyens. Créée en tant qu'entité administrative à vocation économique en 1956, elle est devenue un établissement public en 1972 puis une collectivité territoriale de plein exercice en 1986 seulement.

La création des régions et la délimitation de leur périmètre ont donné lieu, comme l'a souligné M. Hervé Le Bras, à une réflexion moins développée que celle qui a présidé au découpage des départements en 1790-1791.

L'exemple de la Bourgogne est à ce titre particulièrement éclairant. Région étendue, elle comprend quatre départements qui subissent 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, se lie avec Besançon. M. Christophe Mahieu a souligné l'absence de cohérence des projets régionaux, en particulier en matière de transports et d'aménagement du territoire. Il en conclut que les limites territoriales de la Bourgogne ne sont pas en cohérence avec les problématiques posées par le territoire.

Votre mission souligne toutefois que ce constat, partagé par plusieurs personnes rencontrées lors de ses déplacements, n'est pas spécifique à la Bourgogne mais s'applique à la plupart des vingt-deux régions métropolitaines.

Malgré ce constat, la région correspond souvent à une notion identitaire, liée à l'histoire, au patrimoine, aux traditions. Par ailleurs, comme l'a relevé M. Christophe Mahieu, « *trente ans de régionalisation ont fait émerger une vraie culture régionale* ».

En d'autres termes, il apparaît important, aux yeux de votre mission, de distinguer l'aspect fonctionnel, c'est-à-dire correspondant aux limites territoriales, de l'aspect identitaire, des régions.

---

## **B. LE REGROUPEMENT DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OU L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION**

Plusieurs personnes entendues par votre mission ont regretté la taille des régions qu'ils estiment mal adaptée aux enjeux de concurrence territoriale d'aujourd'hui.

Face à ce constat, votre mission plaide pour la constitution de régions fortes ce qui passe par la diminution du nombre des régions actuelles, *via* la fusion de certaines d'entre elles, capables de conduire des politiques d'investissement préparant les territoires aux enjeux stratégiques de demain.

M. Christophe Mahieu a expliqué à votre mission l'importance d'un redécoupage des régions en zones plus larges. L'élargissement des régions de demain rendra celles-ci plus hétérogènes mais, dans le même temps, les conduira à créer des communautés d'intérêt stratégiques.

Votre mission n'a pas souhaité proposer une **nouvelle carte des régions** ; cet exercice nécessite en effet une réflexion associant l'ensemble des acteurs locaux. Elle propose néanmoins de fixer leur nombre entre huit et dix.

**Redessiner la carte des régions, réduite entre huit et dix.**

Votre mission milite pour la constitution de grandes régions sans ambition de proximité mais qui auraient une réelle vocation d'aménagement du territoire. La cohérence d'une politique sur un espace suffisamment vaste 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. Ce succès, estime votre mission, permettra de ne plus se tourner vers l'État qui n'a plus aujourd'hui les moyens de conduire une politique de coordination.

Votre mission considère toutefois que le redécoupage des régions ne représente pas l'unique voie pour renforcer la puissance des régions françaises. Comme l'a relevé M. Alain Rousset, président de la région Aquitaine et président de l'Association des Régions de France (ARF), la comparaison des régions françaises avec ses homologues européennes démontre que la puissance économique d'une région n'est pas liée à sa démographie ou à sa superficie mais repose sur les compétences exercées et les moyens dont elle dispose. Ainsi, à titre d'exemple, à population équivalente, la région de Skåne (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.

Par conséquent, la recherche de régions plus fortes ne passe pas uniquement par un regroupement de celles-ci. Le même constat s'applique par ailleurs aux départements ou aux communes.

Une meilleure efficacité de l'action publique est corrélée à l'approfondissement de la décentralisation, qui ne doit pas être considéré comme un facteur de liberté mais comme un principe de responsabilisation des territoires. Une décentralisation renforcée permet de répondre aux besoins des citoyens et des entreprises par des politiques pragmatiques et appropriées.

Ainsi, le deuxième facteur de renforcement des régions réside dans une **clarification des compétences qui confierait à celles-ci les compétences stratégiques destinées à préparer la France de demain**. Si cette idée est régulièrement réaffirmée, votre mission constate qu'elle n'est pas réellement mise en œuvre aujourd'hui.

Pour que la région de demain représente l'espace économique de l'intelligence ajoutée des territoires, l'échelon régional doit devenir, à l'instar de M. Alain Rousset, le niveau essentiel d'exercice de certaines compétences stratégiques telles que la formation professionnelle, le développement économique ou 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.

Partageant cette analyse, votre mission estime que trois missions sont attendues de la part des régions :

- la préparation du territoire régional dans le contexte de la compétition entre les territoires (quelle accessibilité, quels aménagements structurants, quels services tertiaires de très haut niveau, ...)
- la préparation des entreprises à la compétition mondiale du XXI<sup>ème</sup> siècle ;
- la préparation des hommes à s'insérer dans le monde de demain.

**Confier aux régions les compétences stratégiques leur permettant  
réellement de préparer l'avenir.**

---

### III. DONNER UN NOUVEL AVENIR AU DÉPARTEMENT

#### A. UN NIVEAU DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DONT LA PERTINENCE DOIT ÊTRE RÉAFFIRMÉE

Créé à la Révolution, qui en a déterminé les contours en fonction de critères aujourd'hui dépassés (permettre à un habitant du village le plus éloigné du chef-lieu de pouvoir s'y rendre en une journée), le département est souvent désigné comme le niveau de collectivité « surnuméraire » dans le cadre d'une rationalisation des structures territoriales.

Ainsi, la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali dans un rapport publié au mois de janvier 2008, propose, dans sa décision 260 de « faire disparaître en 10 ans l'échelon départemental ».

Cette suggestion n'est pas reprise, en mars 2009, par le Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, qui propose de « favoriser les regroupements volontaires de départements » par des dispositions législatives analogues à celles envisagées dans ce rapport pour favoriser le regroupement de régions (proposition n°2).

Or, les éléments recueillis par les membres de la mission d'information soulignent majoritairement le rôle indispensable du département en milieu rural, et démontrent que l'évidence de sa suppression découle d'une analyse dogmatique et infondée, reposant sur l'idée que cette structure serait périmée parce qu'ancienne. Tout au contraire, l'enracinement historique du département lui confère sa légitimité. « Il n'est pas utile de repenser aujourd'hui les départements, car les structures anciennes ont toujours une vraie pertinence », a précisé le démographe Hervé Le Bras, tandis que le directeur du quotidien « Le Bien public », Christophe Mahieu, constatait que « l'attachement au département reste une réalité profonde ».

Premier échelon de la décentralisation par ses compétences de proximité, le département possède une forte capacité fonctionnelle comme instance de cohésion sociale (attribution du revenu de solidarité active RSA, de l'allocation personnalisée d'autonomie APA, et de la prestation de compensation du handicap PCH, protection de l'enfance en danger), comme niveau irremplaçable d'expression des besoins spécifiques de la ruralité, et comme fédérateur des intercommunalités, au profit desquelles il exerce une fonction d'ingénierie. Le conseil général est l'interlocuteur naturel des maires, qui estiment que le département présente un intérêt majeur pour les territoires.

Le département doit cependant s'adapter pour garantir sa pérennité : les enjeux de l'avenir résident en une solidarité et une efficacité renforcées, indispensables à des populations parfois fragilisées par les mutations économiques en cours.

***B. UN RÔLE SPÉCIFIQUE DE COHÉSION DES INTERCOMMUNALITÉS RURALES, ET DE GARANTIE D'ACCÈS DE TOUS LES CITOYENS À L'EXPRESSION DÉMOCRATIQUE***

Un rapport du Sénat « sur la réorganisation territoriale » publié en 2009 proposait de créer, dans chaque département, « une conférence des exécutifs, chargée d'organiser la coordination locale, et de favoriser le dialogue entre les représentants de l'État et les élus locaux ». Cette conférence faciliterait la nécessaire coordination au niveau départemental des intercommunalités, dont le faible nombre (2000 en 2013) conduit à ce que certaines d'entre elles regroupent plus d'une centaine de communes, rendant ainsi leur cohésion problématique.

Cette instance permettrait d'instaurer une gouvernance partagée entre élus et préfet du département.

**Un fédérateur des intercommunalités par la création d'une conférence départementale des exécutifs**

L'atout de la proximité, point fort du département dont le rôle est renforcé par les difficultés engendrées par la crise économique actuelle, est essentiel pour les zones rurales, dont certaines sont menacées d'exclusion, et de relégation dans une « troisième périphérie ». Le niveau départemental permet donc de garantir le maintien de tous les citoyens, y compris ruraux, au sein de la République. En revanche, la pertinence du département n'est pas aussi puissante dans les zones urbaines denses. Les territoires ruraux disposent d'élus qui assurent la médiation démocratique. Ce besoin peut être satisfait par d'autres élus dans les grands territoires urbains.

**Un espace adapté à l'expression démocratique de la ruralité**

La modulation territoriale de l'action publique conditionne le maintien de l'égalité et de l'équité dans l'accès de tous les citoyens aux services publics. L'État a sa place même dans l'espace le plus reculé, et cette place ne doit pas être commandée par la démographie. Il convient au contraire de conserver un réseau d'élus de proximité au niveau le plus fin. Cette perspective, pour être réaliste, doit s'accompagner d'une adaptation du rôle de l'État en fonction de la diversité des territoires. Pour « garantir la

---

continuité de la présence de l'État au niveau infra départemental », selon les termes du Premier ministre lors du dernier comité interministériel de modernisation de l'action publique-CIMAP réuni en juillet 2013, les préfetures doivent mieux s'adapter aux caractéristiques de chaque arrondissement. La carte des sous-préfetures doit également évoluer, car leur présence ne semble vraiment justifiée qu'en milieu rural. La Cour des Comptes considère également, dans son rapport sur l'organisation territoriale de l'État du 11 juillet 2013 « qu'en dehors des fonctions de sécurité et de contrôle, l'uniformité de l'organisation de l'État sur tout le territoire n'est plus de mise pour les autres fonctions régaliennes ».

### **Un lieu privilégié d'évolution des services publics**

Considérer que le niveau départemental est non seulement indispensable, mais également le plus adapté à exercer de nouvelles missions découlant de l'extension des intercommunalités, et de la modulation des formes de présence de l'État, ne signifie pas qu'il est partout pertinent. Les décisions prises dans le département du Rhône pour distinguer les missions dévolues à la métropole de Lyon, et au département, qui couvrira la zone spécifiquement rurale, démontrent qu'un « intégrisme départemental » n'est pas de mise.

Des villes densément peuplées peuvent se développer dans le cadre départemental (ainsi Limoges, qui ne représente qu'environ 20 % de la population de la Haute-Vienne) ou requérir un statut spécifique, comme le prouvent les réflexions menées sur le « Grand Paris » ou la métropole de Marseille.

### **Un niveau de collectivité territoriale qui s'impose dans les zones peu peuplées et rurales, moins pour les métropoles denses**

#### IV. UNE INTERCOMMUNALITÉ COOPÉRATIVE

20 ans après la création de la première communauté de communes, l'intercommunalité est-elle toujours une « coopérative de communes » selon les mots du père de la loi du 12 juillet 1999, notre collègue Jean-Pierre Chevènement ? Doit-elle le demeurer ou évoluer vers un statut plus intégrateur ?

##### *A. LA GÉNÉRALISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ POUR OPTIMISER L'ACTION PUBLIQUE*

**L'intercommunalité est le lieu de faisabilité des projets qu'on ne peut réaliser seul et de gestion des services qui requièrent une autre échelle.**

La raison d'être et la force de la coopération est de pouvoir conduire ensemble des projets communs d'aménagement, de développement de l'espace communautaire.

Force est de constater les avantages pour l'action publique de la coopération locale : l'intercommunalité a notamment permis de rehausser nettement le niveau des services publics et au public dans les territoires ruraux.

Aujourd'hui, la communauté est devenue un lieu normal d'exercice de l'action publique dans une logique de subsidiarité : à son niveau, sont mises en œuvre les actions qui ne peuvent l'être au niveau communal. Les élus rencontrés par votre mission lors de son déplacement en Aquitaine, notamment, ont plaidé en faveur d'un renforcement de ce système qui permet de surmonter l'incapacité des communes, faute de moyens suffisants, à exercer certaines compétences. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a prescrit l'achèvement de la carte intercommunale sur des critères de rationalisation destinés à assurer la cohérence et la viabilité des EPCI à fiscalité propre. A l'été 2013, une dizaine seulement de communes restaient isolées sur le territoire hors Paris et la petite couronne.

La montée en puissance et le succès de l'intercommunalité, cependant, n'ont pas effacé la commune, cellule de base de la démocratie.

Tout au contraire : comme l'a souligné le président des maires ruraux de Haute-Saône, M. Jean-Paul Carteret, l'intercommunalité oblige les maires à se rencontrer, à dialoguer.

---

## **B. UNE INTERCOMMUNALITÉ FONDÉE SUR LA COLLÉGIALITÉ**

L'intercommunalité ne saurait devenir un nouveau niveau de collectivités territoriales au risque, d'une part, de complexifier encore une organisation locale déjà suffisamment pyramidale et, d'autre part, de « gommer » la commune, le premier lieu de l'administration.

Les communautés doivent demeurer des outils au service de l'action communale, le moyen de mettre en commun des moyens qui se raréfient, pour en optimiser les effets.

Loin de s'opposer, les communes et leurs groupements sont complémentaires au sein du bloc communal, premier échelon de la démocratie locale.

Les EPCI à fiscalité propre ont été conçus comme des coopératives des communes et ils doivent le demeurer. Leurs organes délibérants procèdent de la même essence que les conseils municipaux ; les maires doivent y prendre toute leur part.

C'est d'ailleurs la vision des élus que votre mission a rencontrés sur le terrain.

La solidarité intercommunale doit être maintenue dans une logique collégiale, fondement sur lequel elle s'est développée et a prouvé sa réussite. C'est la clé de la cohésion de ce bloc de plus grande proximité et du succès de ses projets.

Le président de Rennes métropole, M. Daniel Delaveau, l'a proclamé devant votre mission : l'intercommunalité est l'avenir de la commune.

Beaucoup a été fait au cours de ces 20 dernières années ; beaucoup reste à faire cependant : il faut optimiser les atouts de la mutualisation, éviter les doublons, renforcer la cohérence des compétences des EPCI, simplifier leur organisation pour renforcer la place et le rôle du bloc communal dans une logique collégiale.

**Maintenir l'intercommunalité  
dans une organisation collégiale et une logique de subsidiarité.**

## V. PARACHEVER LA GOUVERNANCE DE LA RÉGION CAPITALE

Le statut de ville mondiale et le particularisme de la petite couronne francilienne justifient le choix d'une gouvernance spécifique de l'aire urbaine qui, à ce jour, fait défaut.

Mais l'organisation du Grand Paris doit répondre à une double exigence : traiter les difficultés de son périmètre sans appauvrir les territoires environnants.

### A. L'URGENTE NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE AUX ENJEUX DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

Le logement, les transports sont les deux enjeux majeurs d'une organisation rationnelle, solidaire de l'agglomération parisienne et la voie d'un développement dynamique et de l'attractivité de son territoire.

Le débat est ancien, les propositions se sont succédé mais les problèmes de la région capitale sont toujours prégnants.

Notre collègue Philippe Dallier, dès avril 2008, dénonçait les faiblesses du fait intercommunal dans ce périmètre et proposait de mettre en place une collectivité territoriale à statut particulier par fusion des quatre départements de la petite couronne.

Cinq ans plus tard, le Gouvernement saisit le Sénat d'un projet de création d'un syndicat mixte doté de compétences en matière d'aménagement urbain, de logement, de l'urgence sociale, de développement durable<sup>1</sup>.

Rejeté par le Sénat, un nouveau projet lui est à nouveau soumis pour mettre en place un établissement plus intégré : un EPCI à fiscalité propre doté de compétences spécifiques sur un périmètre constitué de la petite couronne et des territoires limitrophes de l'aire urbaine.

La commission des lois de la Haute Assemblée, sur la proposition de son rapporteur, notre collègue René Vandierendonck, a ajusté le statut de la métropole du Grand Paris « *pour préserver les acquis d'une quinzaine d'années de mise en œuvre de l'intercommunalité en Ile-de-France* »<sup>2</sup>. Ce faisant, elle met en œuvre le principe de subsidiarité, la gestion au plus près du terrain des compétences de proximité sur un territoire.

---

<sup>1</sup> Cf. projet de loi n° 495 (2012-2013) de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, en cours d'examen devant le Parlement.

<sup>2</sup> Cf rapport n° 859 (2012-2013), Tome 1.

---

Le texte établi par la commission des lois s'inscrit dans l'esprit qui préside aux travaux de votre mission d'information : conforter les initiatives locales, tenir compte des expériences du terrain.

***B. L'OBJECTIF IMPÉRATIF DE DYNAMISER LES TERRITOIRES LIMITROPHES***

La mission d'information retient l'objectif, à l'horizon 2020, d'une fusion des quatre départements du cœur de la métropole parisienne.

Mais il importe que la nouvelle collectivité du Grand Paris, qui verra le jour pour s'y substituer, devienne une tête de réseau pour les territoires environnants.

Non seulement la mise en place de la métropole parisienne ne doit pas déséquilibrer, ni altérer la cohérence de sa région d'implantation, mais elle doit constituer un facteur de dynamisation du tissu des départements limitrophes, et un levier pour le développement des territoires de son aire d'influence.

L'organisation de la région capitale doit donc être globale, intégrer les transports et plus généralement l'ensemble des mobilités pour désenclaver l'ensemble du périmètre, condition indispensable pour attirer et maintenir les entreprises.

Cet élan, à partir du cœur de la région capitale, doit créer le lien vers les territoires étrangers limitrophes : au nord, l'Angleterre, au nord-est, le Bénélux, à l'est, l'Allemagne.

Les pouvoirs publics sont face à une responsabilité éminente : créer les conditions de la réussite du Grand Paris. L'Etat doit y prendre toute sa part pour proposer les axes stratégiques, soutenir les projets. Mais l'action des collectivités locales n'est pas moins essentielle : de la cohérence et du dynamisme de leurs actions dépend l'avenir de la première région de France et au-delà, la vitalité de l'ensemble des territoires.

**Une nouvelle collectivité du Grand Paris, en remplacement des quatre départements actuels de Paris et de la petite couronne, à l'horizon 2020**

## **VI. RENFORCER LA PLACE DES PARLEMENTAIRES DANS LA DÉCENTRALISATION**

### **A. QUEL RÔLE AU SEIN DES TERRITOIRES ?**

Alors qu'est posée la question du non-cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'un exécutif local, la place et le rôle des parlementaires dans la décentralisation doivent être repensés. Ils pourraient ainsi être à l'avenir associés aux actions décidées par les différents niveaux de collectivités territoriales : en étant informés de leurs projets respectifs, ils pourraient jouer un rôle de facilitateur. En effet, grâce à leur connaissance des spécificités de leur territoire d'élection, ajoutée à leur légitimité nationale, ils contribueraient à la connaissance mutuelle des projets, dont ils auraient une vision synthétique.

Cette médiation, requise par l'enchevêtrement actuel des financements croisés, pourrait garantir une meilleure cohérence de l'action locale.

Leur association plus étroite aux services de l'État impliqués dans la décentralisation, par exemple dans la distribution des crédits d'État (par exemple la dotation d'équipement des territoires ruraux, DETR) faciliterait également les relations entre l'État et les collectivités territoriales, puisqu'ils occuperaient une position médiane entre ces deux instances.

Cette position renforcée de médiation entre collectivités territoriales, et entre celles-ci et l'État contribuerait à ancrer le parlementaire dans son territoire d'élection.

### **B. QUELS OUTILS DE CONNAISSANCE POUR LE PARLEMENT ?**

L'exercice de ce rôle renforcé de conseil et de cohérence nécessite que le Parlement dispose d'un pôle d'expertise indépendant de l'administration centrale, en mesure de lui communiquer, par exemple, des indices incontestés de charges et de ressources de chaque niveau territorial.

Ce souhait avait déjà été formulé en 2006 par notre collègue Jean Arthuis, alors président de la commission des finances, qui avait confié à notre collègue Philippe Dallier l'étude de faisabilité d'un outil de simulation financière sur les collectivités territoriales, propre au Sénat.

Il avait alors été envisagé de doter notre assemblée d'une « capacité minimale » d'utilisation des données financières et fiscales des administrations centrales.

L'opportunité d'une expertise indépendante du Parlement dans ce domaine a également été soulignée, lors de son audition à Rennes, par M. Yann Le Meur, professeur associé à la faculté de sciences économiques de Rennes I. M Le Meur a rappelé que l'État a garanti la compensation à court

---

terme des dépenses engendrées par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou par la réforme de la taxe professionnelle (TP), pour faciliter leur adoption par le Parlement.

Mais les réformes, une fois votées, ne prennent pas en compte les nécessaires simulations à long terme. Ainsi, la réforme de la TP a été réalisée en ne considérant que ses conséquences immédiates. La direction générale des collectivités territoriales (DGCL) ne communique que les simulations effectuées sur une année N, alors qu'il est nécessaire d'appréhender une réforme sur le long terme, et dans un contexte global.

Les évaluations ne doivent pas être seulement réalisées l'année qui suit une réforme, mais sur une longue durée, avec des données consolidées. De plus, la DGCL et la DGFIP (direction générale des finances publiques) n'utilisent pas les mêmes références : le lien entre leurs estimations respectives est donc difficile à effectuer.

Le Parlement ne peut donc s'en remettre uniquement aux services de l'État pour obtenir des informations fiables.

Ce pôle d'expertise pourrait être constitué par accords passés avec des universités et centres de recherche spécialisés dans les problèmes locaux. Outre l'indépendance dans l'obtention des informations, cette initiative permettrait de revivifier un secteur de compétences qui tend à s'étioler.

**Doter le Parlement de moyens d'expertise qui lui seraient propres  
concernant les collectivités territoriales**

## VII. REFONDER UNE THÉORIE DES FINANCES LOCALES

### A. UN SYSTÈME INÉGALITAIRE ET DE MOINS EN MOINS LISIBLE

#### 1. Un système complexe et inégalitaire

Les finances locales sont devenues un système où s'enchevêtrent de multiples dotations, compensations, garanties, et mécanismes de péréquation qui rendent toute nouvelle réforme systémique difficile.

C'est le cas en particulier de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente 18 % des recettes totales des collectivités territoriales. En effet, la DGF actuelle est née de la sédimentation de diverses dotations, dont la répartition entre collectivités s'avère, pour certaines, difficile à justifier. En conséquence, l'inégalité inhérente à ce système est régulièrement dénoncée.

La multiplication des mécanismes de péréquation contribue également à la perte de lisibilité du système : dotation de solidarité rurale (DSR) ou urbaine (DSU), fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), fonds de péréquation départementaux s'agissant par exemple de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Par conséquent, la compréhension du système aux yeux des citoyens - voire des élus eux-mêmes n'est plus garantie. Or, l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». À cette aune, le degré de complexité des finances et de la fiscalité locales ne peut qu'être considéré comme insatisfaisant.

#### 2. La disparition progressive des compétences

Par ailleurs, Laurent Davezies comme Yann Le Meur ont fait part de leur préoccupation face à la perte progressive des compétences dans le domaine des finances locales : au sein de l'État mais aussi dans les universités, les experts susceptibles d'adopter une vision objective et de long terme de ces problématiques sont de plus en plus rares.

Il en résulte un accaparement de ces sujets par les lobbys qu'on ne peut que regretter, et qui justifie que des moyens soient donnés au Parlement pour développer sa propre expertise (cf. *supra*).

---

## **B. LA CONSTRUCTION D'UNE VÉRITABLE SOLIDARITÉ COMME RÉPONSE AUX INÉGALITÉS TERRITORIALES**

### **1. Un constat : l'inégale répartition des ressources entre les territoires**

Votre mission reconnaît qu'une autonomie fiscale plus large ne constitue pas forcément une voie d'avenir, notamment pour les territoires les plus pauvres : l'hétérogénéité des territoires a des conséquences considérables sur les bases fiscales et donc les recettes des collectivités.

Laurent Davezies<sup>1</sup> a ainsi mis en évidence l'existence de quatre « France » en fonction du dynamisme et du caractère marchand des territoires (cf. *supra*). Plus finement encore, il a souligné la « spécialisation fonctionnelle » des zones en raison notamment de la mobilité des personnes : les individus résident, étudient, travaillent, passent leurs vacances ou leur retraite dans des lieux différents. Chaque type de zone bénéficie de recettes fiscales différentes et fait face à des charges spécifiques (zones résidentielles, commerciales, tertiaires, industrielles, etc.).

Cette hétérogénéité et cette spécialisation des territoires ont donc des effets inégalitaires sur la répartition des ressources entre les collectivités. Or, la crise de 2007-2013 a renforcé ces inégalités territoriales, dont il n'est plus permis de penser qu'elles ne sont que transitoires.

Il n'en demeure pas moins que les collectivités doivent avoir les moyens de garantir l'égalité des citoyens face aux services publics.

### **2. Un objectif : la réduction des inégalités**

Face à cette situation, il convient de prélever les recettes fiscales dans les territoires où est créée la richesse, c'est-à-dire la valeur ajoutée.

Mais l'hétérogénéité des territoires est telle qu'il est nécessaire d'accompagner cette territorialisation de la recette d'une véritable solidarité financière entre les collectivités. Cette solidarité s'effectue grâce à un partage des ressources fiscales, c'est-à-dire grâce à des dispositifs de péréquation donnant aux collectivités les moyens de leurs missions, prenant en compte leur richesse relative.

Ainsi, un système modernisé des finances locales reposerait-il sur ce principe simple de prélèvement de la richesse là où elle est créée, et d'un partage des recettes ainsi procurées grâce à une péréquation horizontale renforcée progressivement.

---

<sup>1</sup> Davezies, (L.), *La Crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, éditions du Seuil, Paris, 2013.

L'importance prise par les mécanismes de péréquation et leur nécessaire renforcement justifieraient la clarification et l'unification des critères de la péréquation ; il serait également indispensable de lui fixer un objectif chiffré de réduction progressive des inégalités. Une telle mesure de l'efficacité de la péréquation est certes délicate, mais l'utilisation de l'indicateur de ressources élargies (IRE) créé à l'initiative de la commission des finances du Sénat constitue une indéniable piste.

**Tirer les conséquences de la mondialisation et des écarts de dynamisme territoriaux pour refonder une théorie des finances locales**

Cette nouvelle théorie des finances locales pourrait reposer sur des principes simples, gages de sa lisibilité pour tous qui pourraient être les suivants : une 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.

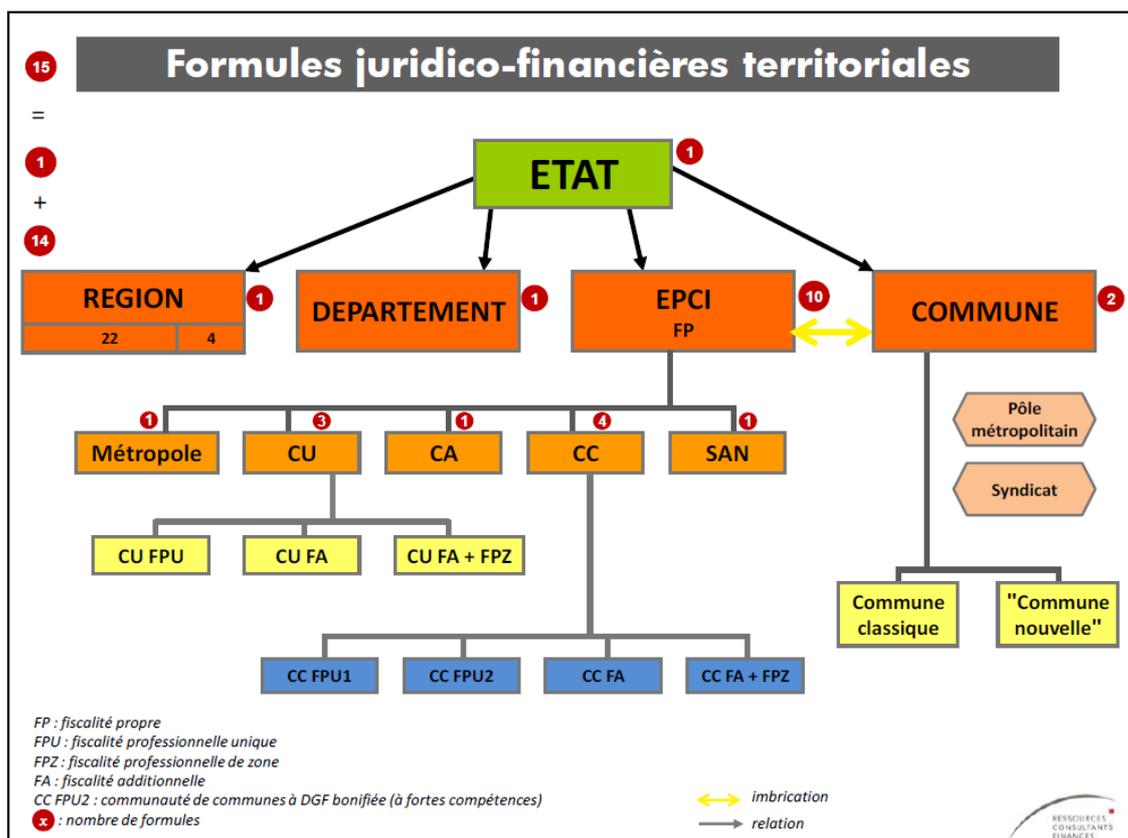
**VIII. LA NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DU SYSTÈME JURIDICO-FINANCIER DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

**A. DES STRUCTURES TROP NOMBREUSES**

Lors de son audition par votre mission, le professeur Yann Le Meur a fait le constat d'une « généralisation des statuts particuliers », dénombant pas moins de 15 structures juridico-financières territoriales différentes.

En plus de l'État, des régions, des départements, des communes et des communes nouvelles, il a souligné qu'il existait, aujourd'hui, dix formules juridico-financières différentes d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Les formules juridico-financières territoriales



Source : Yann Le Meur

Selon les critères – notamment en termes de compétences et de population – remplis par les EPCI, ceux-ci peuvent relever de l'une ou l'autre des catégories. Or, chacune d'entre elles obéit à des règles qui lui sont propres.

Outre des compétences obligatoires différentes, sont appliquées à ces catégories d'EPCI des dispositions financières particulières – par exemple s'agissant de la dotation d'intercommunalité.

### Montant par habitant de la dotation d'intercommunalité en 2013

(en euros)

	<b>Dotation par habitant</b>
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	20,05
Communauté de communes à fiscalité propre (simple)	24,48
Communauté de communes à fiscalité propre (bonifiée)	34,06
Communauté d'agglomération	45,40
Syndicat d'agglomération nouvelle	48,42
Communauté urbaine et métropole	60,00

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

Enfin, au sein d'une même catégorie d'EPCI, ceux-ci peuvent se distinguer entre eux en fonction du régime fiscal choisi (fiscalité professionnelle unique, fiscalité additionnelle, avec ou sans fiscalité professionnelle de zone, etc).

## **B. LA RECHERCHE D'UNE UNIFICATION DES STRUCTURES**

L'existence de nombreux régimes juridiques et fiscaux et la complexité qui en résulte nuisent à la compréhension de l'organisation décentralisée de la République par les citoyens, voire, dans certains cas, à son efficacité.

Outre une meilleure lisibilité du système, une telle unification permettrait de comparer les EPCI entre eux.

### **1. Vers une unification des régimes juridico-financiers des EPCI**

Une harmonisation des structures juridico-financières des EPCI devrait cependant autoriser la prise en considération de la très grande diversité des intercommunalités en France. En effet, le nombre de communes regroupées au sein d'un EPCI est extrêmement variable selon les cas – de moins de cinq à plus d'une centaine.

Il ne s'agit pas non plus de remettre en cause le nécessaire ajustement des politiques menées en fonction des spécificités locales. Mais la possibilité d'adapter à chaque territoire les modalités d'intervention des EPCI ne passe pas nécessairement par une fiscalité et un statut spécifiques. Il

convient de définir des objectifs communs dans une loi qui doit être la même pour tous mais dont l'application pourrait différer en fonction des spécificités locales.

C'est pourquoi, une vision moderne de la décentralisation, cherchant à concilier unité et diversité, passera par une unification du système actuel. Une telle harmonisation des structures est en effet le gage d'une meilleure lisibilité : notre pays a besoin d'un cadre unifié mais suffisamment souple pour pouvoir accueillir la diversité des territoires dans une République décentralisée mais unitaire.

### **Ramener de dix à une les formules fiscales de l'intercommunalité avant 2020**

#### **2. Commencer par unifier le régime des communautés de communes**

Une simplification pourrait s'appliquer dans un premier temps aux communautés de communes, qui ont le choix entre quatre régimes fiscaux.

Outre la possibilité de choisir entre fiscalité professionnelle unique (FPU), fiscalité additionnelle (FA) et fiscalité additionnelle avec fiscalité professionnelle de zone (FPZ), les communautés de communes se distinguent, s'agissant de la FPU, en fonction des compétences qu'elles exercent.

En effet, aux termes de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **les communautés de communes exerçant au moins quatre des sept groupes de compétences** définis à l'article L. 5214-23-1 du CGCT **sont éligibles à une « DGF bonifiée »** : elles bénéficient d'une majoration de leur dotation d'intercommunalité par habitant leur « *permettant d'atteindre 34,06 euros* » - contre 24,48 euros pour les autres communautés de communes.

Cette diversité de régimes, au sein même des communautés de communes justifie que son uniformisation soit un préalable à l'harmonisation de l'ensemble des régimes juridico-financier des EPCI.

### **Unifier les régimes des communautés de communes avant 2020**

## **IX. FRANCHIR LE CAP DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL D'ICI À 2025**

### **A. LES RÉGLEMENTATIONS, POUR ÊTRE EFFICACES, REQUIÈRENT DÉSORMAIS LEUR ADAPTATION AUX PARTICULARITÉS TERRITORIALES.**

La norme à portée nationale est toujours la règle en France. Elle est profondément ancrée dans notre conception de l'État de droit. Cependant, les domaines de plus en plus divers dans lesquelles ces normes, législatives et réglementaires, s'appliquent, conduisent à repenser le bien-fondé de cette uniformité, longtemps conçue comme garante de l'unité de la nation.

M. Lawrence Cannon, ambassadeur du Canada en France a décrit la tension existant dans son pays entre « *le niveau central, qui veut l'égalité entre les territoires, et le traitement égal des besoins divers de ceux-ci, qui donne la priorité à l'équité.* »

Dans un État unitaire décentralisé comme la France, un pouvoir d'adaptation pourrait s'exercer au niveau local par voie réglementaire.

Plusieurs interlocuteurs de la mission d'information ont appelé de leurs vœux cette possibilité. Ainsi, M. Alain Chrétien, président de la communauté d'agglomération de Vesoul, a estimé que « *la décentralisation doit être un outil de simplification* ». Or, les entreprises sont asphyxiées par les normes françaises et européennes. Il faut donc pouvoir trouver des solutions adaptées aux territoires, et la décentralisation doit permettre l'adaptation des règles au plus près des besoins.

### **B. LA MISE EN PLACE D'UN POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ADAPTÉ NÉCESSITE SA DÉFINITION PAR UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU.**

#### **1. La reconnaissance d'une liberté d'adaptation aux collectivités territoriales dans l'application de normes nationales doit se faire de manière ordonnée.**

Il faut reconnaître « la liberté sans le désordre », et ne pas sembler s'orienter vers une forme de fédéralisme qui abaisserait l'État central. Celui-ci doit conserver ses missions régaliennes, comme la défense, la sécurité, la justice et la définition des programmes éducatifs et du contenu des diplômes. Aussi, pour mettre en œuvre un pouvoir d'adaptation, partagé entre le préfet et la collectivité territoriale compétente, faudra-t-il une autorisation législative préalable. Cette démarche permettrait de surmonter l'opposition, stérile, entre unité et diversité.

L'adoption de « lois-cadre », autorisant l'exercice d'un pouvoir réglementaire décentralisé dans un domaine déterminé, permettrait de concilier l'unité républicaine et la spécificité des territoires.

Ainsi, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées rencontre de nombreuses difficultés d'application dans ses prescriptions en matière d'accessibilité.

Un plus grand pragmatisme, conduisant à définir, par la loi, des objectifs généraux, et à laisser les collectivités territoriales en déterminer les modalités d'application en aurait, sans doute, permis une traduction concrète plus rapide.

Cette remarque vaut également dans de nombreux autres domaines comme les normes environnementales, par exemple.

**Définir un nouveau type de loi, la loi-cadre territoriale, qui fixera les objectifs fondamentaux, et déterminera le contenu du pouvoir réglementaire local.**

## **2. L'adaptation locale d'une règle générale entraînera des différences d'offres de services en fonction des capacités techniques et du potentiel fiscal de chacune des collectivités**

Les décrets territoriaux devront donc cibler les besoins spécifiques des populations, pour que l'adaptation locale ne soit pas ressentie comme une injuste rupture d'égalité, mais comme une réponse adaptée à ces besoins. Les domaines de l'accessibilité aux transports, des pratiques agricoles, ou de la gestion de l'eau, pour lesquels ces besoins diffèrent considérablement selon les territoires, et où la volonté d'uniformisation étatique est ressentie comme inadaptée et même infantilisante, semblent particulièrement indiqués.

La capacité d'adaptation des instances territoriales compétentes (régions ou départements) devra être forte pour surmonter l'objection formulée par un élu local selon laquelle « plus la différenciation sera forte, plus il sera difficile de répartir les dotations de l'Etat. »

**Sélectionner les secteurs les plus susceptibles de se prêter à une adaptation locale des normes**

## **X. L'INSTRUCTION UNIQUE : LA RECHERCHE D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE EFFICACE ET MODERNE**

### **A. UNE ACTION PUBLIQUE COMPLEXE ET LONGUE**

Les acteurs locaux rencontrés par votre mission, élus et représentants des entreprises, ont mis en exergue la complexification croissante de l'action publique, aussi bien nationale que locale. Or, ils ont, parallèlement, relevé la nécessaire recherche d'une action publique efficace, afin de répondre aux soucis de compétitivité et de réactivité des acteurs locaux.

Au-delà du débat, ancien et récurrent, sur le poids des normes dans la vie économique et administrative de notre pays, nos interlocuteurs ont regretté le nombre élevé de services à prendre en compte pour la réalisation d'un projet. En effet, lorsqu'il est envisagé la construction d'un équipement local, les porteurs du projet sont amenés à négocier avec plusieurs niveaux de collectivités territoriales ou leurs groupements. La multitude des interlocuteurs ralentit l'avancement des projets envisagés et peut parfois conduire à la renonciation, ce qui affaiblit la vitalité économique des territoires avec ses conséquences, notamment en matière d'attractivité ou d'implantation des services publics.

### **B. LA RECHERCHE D'UNE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE**

Une répartition claire des compétences est souvent présentée comme l'unique outil permettant d'aboutir à une action publique locale efficace et pertinente. Votre mission estime que d'autres dispositifs peuvent concourir à cet objectif : celui de l'instruction unique est apparu, aux yeux de votre mission, comme un moyen incontournable pour parvenir à une décentralisation responsable, efficace et réactive.

#### **1. Le principe de l'instruction unique**

Pour mettre fin à l'atomisation de la décision, source d'inertie et de délais inutiles, votre mission propose la mise en place d'un dispositif d'**instruction unique** destinée à faciliter la simplification des procédures et des démarches engagées par un acteur local.

Ainsi, lorsqu'une entreprise ou une collectivité territoriale solliciterait l'État et des collectivités territoriales pour bénéficier de subventions, celle en charge de la compétence serait chargée de l'instruction

---

du dossier auprès des autres niveaux de collectivités et de l'État. L'objectif est de permettre à tout acteur de disposer d'un seul et unique interlocuteur de la « porte d'entrée » à la décision et ainsi d'éviter la multiplication des mêmes démarches auprès des différents partenaires.

Le principal avantage attaché à ce dispositif serait la simplification des circuits de financement, sur le modèle existant des agences régionales de santé (ARS) ou de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Votre mission estime que, pour chacune des principales politiques publiques, seraient constituées un dispositif d'instruction unique au niveau d'une collectivité territoriale ou de l'État, celui qui serait principalement chargé de l'exercice de la compétence considérée. La collectivité, qui serait ainsi « chef de file », aurait une mission d' « agence de financement », en étant l'unique interlocuteur du porteur de projet tout au long de la mise en œuvre.

L'instruction unique favorise également la coopération entre collectivités ainsi que la coproduction de services. En effet, elles seraient amenées à définir, en commun, les critères d'instruction par convention. Il apparaît indispensable, aux yeux de votre mission, que l'instruction unique des dossiers s'accompagne d'un processus de coordination et de fixation en commun des principes guidant un tel dispositif.

Les conférences territoriales de l'action publique, qui sont actuellement en cours de discussion au Parlement, pourrait être le lieu au sein duquel les différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements définiraient ensemble les modalités de l'organisation d'une instruction unique.

Le dossier aboutirait dans un service d'instruction unique.

**Instaurer progressivement l'instruction unique pour certaines politiques publiques.**

## **2. La mise en place de guichets inter-collectivités territoriales**

L'instruction unique pourrait s'accompagner, dans certains cas, de la mise en place de **guichet interrégional ou interdépartemental**, pour permettre notamment aux entreprises qui possèderaient plusieurs sites répartis sur différents territoires, de bénéficier d'un unique interlocuteur. Un tel outil permettrait de faciliter les demandes d'instruction des demandes d'aides aux entreprises et d'assurer le suivi de leur développement

Si la mise en place de tels outils n'est pas nouvelle, force est de constater que sa généralisation mériterait d'être engagée, en particulier vis-à-vis des entreprises ou des acteurs du monde économique.

En effet, le Sénat a, depuis plusieurs années, recensé plusieurs expériences, dans des domaines autres que l'économie, qui démontrent le succès et la nécessité d'une mutualisation adaptée aux besoins des collectivités territoriales.

On citera, par exemple, celui de « 276 », contraction du « 27 » (code INSEE du département de l'Eure) et du « 76 » (code INSEE de la Seine-Maritime). Ces deux départements et la région Haute-Normandie ont pris en charge un aspect de la gestion des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) : le recrutement et la mobilité pour la Seine-Maritime, l'action sociale pour l'Eure et la formation professionnelle pour la Haute-Normandie.

La désignation de « guichets inter-collectivités » et le choix du dossier d'instruction unique, participeraient de la simplification et à la clarification des modalités de financement des projets. Dans ce cadre, la conférence territoriale de l'action publique jouerait un rôle majeur et indispensable pour assurer la coordination des interventions entre les échelons.

Par ailleurs, la mise en place de l'instruction unique et de guichets interterritoriaux mérite d'être analysée au regard de la notion de « chef de file » à laquelle elle donne du sens sans remettre en cause la capacité d'action des niveaux de collectivités territoriales.

**Mettre en place des guichets inter-collectivités territoriales.**

---

## TRAVAUX DE LA MISSION

### Constitution du Bureau de la mission

(Mardi 14 mai 2013)

---

**M. Rachel Mazuir, président d'âge.** – Mes chers collègues, il me revient, en qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la Mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

La constitution de cette mission fait suite à une demande exprimée par le groupe Union pour un Mouvement populaire dans le cadre du « droit de tirage » prévu par notre règlement.

Il nous appartient, au cours de cette réunion, de désigner le bureau de la mission.

Pour les fonctions de président, je crois savoir que le groupe UMP présente la candidature de notre collègue Jean-Pierre Raffarin.

Y a-t-il d'autres candidatures ?

Non ! Je mets donc la candidature de Jean-Pierre Raffarin aux voix.

Y a-t-il des votes contre, des absentions ?

Non ! Eh bien mon cher collègue, je vous adresse toutes mes félicitations et vous cède la place.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, je vous remercie de m'avoir confié la présidence de la mission d'information. Avant que je ne vous donne quelques lignes de réflexion personnelle, nous devons poursuivre la constitution du bureau de la mission.

Je vous propose de commencer par désigner notre rapporteur.

Y a-t-il une candidature ?

Monsieur Krattinger est candidat.

Y a-t-il des votes contre, des absentions ?

Non ! Monsieur Krattinger est donc notre rapporteur, ce dont je le félicite.

Je vous propose maintenant de désigner six vice-présidents pour assurer une juste représentation des groupes.

Nous avons reçu les candidatures de M. Christian Favier pour le groupe CRC, de M. Jean-Léonce Dupont pour le groupe UDI-UC de M. Alain

Bertrand pour le groupe RDSE, de Mme Hélène Lipietz pour le groupe écologiste, de M. Marc Daunis pour le groupe socialiste et de M. Dominique de Legge pour le groupe UMP.

Notre bureau est donc ainsi constitué.

Je voudrais maintenant vous faire part de l'état d'esprit dans lequel j'ai proposé la création de cette mission d'information et de quelques réflexions.

Je vous proposerais volontiers que notre mission soit brève. Compte tenu des travaux très importants déjà engagés sur ces sujets, je pense notamment aux Etats généraux, à la mission de notre collègue Claude Belot, nous disposons déjà d'un travail analytique très important et vous êtes, si je puis dire, les meilleurs professionnels du sujet. Nous pouvons nous appuyer sur cet acquis.

Je vous propose également de nous décaler par rapport au texte des projets de loi de décentralisation qui vont venir en discussion, en nous fixant un horizon de moyen terme, 2020 me semble convenir, pour définir les éléments de charpente d'une République décentralisée.

Notre objectif serait de tracer quelques lignes d'avenir par rapport auxquelles chacun resterait libre de se positionner dans les débats d'actualité.

Nous aurions ainsi la possibilité de montrer que le Sénat, sur ces sujets, n'est ni frileux ni enfermé dans les pesanteurs historiques.

Je crois aussi, en ce qui concerne les personnes que nous entendrons, que nous devons éviter de recommencer ce qui a déjà été fait, et chercher des regards différents, pas nécessairement ceux des associations d'élus, mais partir sur une approche originale, qui s'appuierait sur des expertises de la société civile (historiens, sociologues, démographes). Nous en discuterons évidemment lors de notre prochaine réunion.

Enfin, nous devons identifier quelques thèmes stratégiques pour l'avenir sur lesquels nous concentrerons notre réflexion : relations des collectivités avec l'Etat, subsidiarité, responsabilité... sachant que l'objectif est de terminer nos travaux au début de la prochaine année parlementaire en octobre 2013.

Je souhaite que nous puissions ainsi, par la conjugaison de nos expériences et de nos convictions, dégager une pensée sénatoriale sur ces sujets.

Sur cette approche, je pense que nous pouvons nous entendre, mais je donne la parole à notre rapporteur Yves Krattinger.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** - En premier lieu, je souhaite remercier le Président ainsi que mes collègues pour m'avoir désigné rapporteur de cette mission.

---

J'entends bien les lignes tracées par le Premier ministre, M. Raffarin.

Je n'émet pas de réserve a priori mais il me semble que le calendrier proposé comporte un certain nombre de dangers.

Étudier concomitamment des textes et réfléchir à l'avenir ne relève pas, comme il a été dit, du même exercice. Pourtant, cela sera réalisé dans un même temps et dans un espace commun ici au Sénat. Il est peu probable que les deux démarches puissent rester totalement étanches l'une par rapport à l'autre.

J'entends le souci du Président d'aller vite mais il faut aussi que le véhicule aille au bout de sa course. Il faudrait donc tout de même prendre le temps nécessaire. Je ne sais pas si le début d'octobre 2013 est la bonne échéance, nous en reparlerons.

Pour ce qui me concerne, j'apprécie que l'on se situe dans une vision à long terme. Vous évoquiez 2020, cela me semble presque trop court.

La mise en œuvre des textes demande toujours du temps. Lorsqu'on vote quelque chose à l'année N, ce n'est jamais ou très rarement mis en application la même année. Il faut toujours beaucoup de temps. La loi de 1982 a mis longtemps à révéler toutes ses potentialités.

Je pense que nous devons prendre le temps et faire les choix les plus stratégiques, ceux qui sont le plus tournés vers le long terme.

Par ailleurs, j'aimerais que le Président s'exprime sur quelques points.

J'ai déjà eu l'occasion de débattre avec lui et je l'ai entendu. Je pense donc être rassuré mais sommes-nous d'accord pour dire que nous allons imaginer ensemble une France décentralisée, peut-être de manière un peu idéale ? Imaginer ce que nous souhaiterions pour un futur qui serait un peu loin devant nous.

Voulons-nous aller vraiment très loin sur la décentralisation ? Nous situons-nous de nouveau dans la perspective de l'amélioration des dispositifs existants que nous connaissons tous avec tous les écueils que cela comporte ? Allons-nous, au contraire, écrire une copie à caractère plus universitaire, qui viserait très loin.

J'aimerais pour ma part que vous puissiez me répondre sur ces points.

Deuxième élément, découlant du premier :, la question ne doit-elle pas être posée sous l'angle d'une efficacité réelle de l'action publique et de la mise en œuvre de la décision publique, ainsi que sur le rôle réciproque, d'une part, de l'organisation centralisée de l'État telle qu'elle est aujourd'hui et, d'autre part, de celui des territoires et des collectivités ?

Seriez-vous d'accord pour que nous regardions bien cet aspect des choses ? Que nous observions le rôle de la partie centrale dans le dispositif français au regard de celui des territoires ?

J'ai en effet toujours le sentiment que la confusion n'est pas levée dans l'esprit de nos concitoyens et des différents partenaires que nous rencontrons au fil de nos journées d'élus.

Pour moi, c'est la question essentielle.

Redéfinir le rôle de l'État, qui a tout de même du mal à s'émanciper de son histoire et de ses pesanteurs, et celui des territoires.

Vous avez employé tout à l'heure, Monsieur le Président, l'expression de « république décentralisée ». Je sais qu'elle vous est chère mais allons-nous essayer ensemble de la définir, d'écrire cette partition d'une République décentralisée ?

Je crois aujourd'hui que malgré votre volonté exprimée lors d'un projet de loi antérieur, que je salue, celle-ci ne s'incarne pas encore dans les faits. Nous en sommes même assez loin.

J'ai aussi cru comprendre, et je trouve cela dangereux, que nous ne ferions que faire semblant d'écouter les associations d'élus. Ce serait un exercice périlleux. Pouvons-nous vraiment procéder de cette façon ? Il faut faire attention, car ce discours pourrait ne pas être compris.

Vous nous avez dit que nous allions essayer d'écouter des personnalités ayant un regard différent. Cela s'est déjà fait. Le comité Balladur avait déjà procédé de cette façon, et cela n'a pas accouché de propositions pouvant être mises en œuvre. Ne faudrait-il pas plutôt écouter les gens, plutôt qu'écouter des gens différents ?

Quand nous sommes sur le terrain, les gens font toujours difficilement la différence entre une direction régionale de l'État et une direction de la région sur le même thème. Ils font difficilement la différence entre une direction départementale de la jeunesse et des sports et la direction des sports chez notre collègue Yves Rome.

Je pense qu'il faut que nous y soyons très attentifs.

Saurons-nous, enfin, Monsieur le Président, nous sortir de l'exercice sans que celui-ci reste politicien ? Je veux être très sincère avec vous, tout cela m'interroge. C'est vous et votre groupe, en toute légitimité, qui avez engagé cette mission. Nous y participons avec la foi qui nous habite habituellement sur les questions de décentralisation et du fonctionnement de notre pays.

Je le dis bien sûr sans agressivité aucune : il ne faudrait pas que cela devienne un exercice de communication qui soit simplement le contre-jour des débats, pouvant être fastidieux, sur les textes en cours. Nous détiendrions la lumière et la vérité et nos collègues seraient enferrés dans le quotidien. Peut-être le prendraient-ils mal ?

Monsieur le président, je ne fais que dire les risques.

Nous nous connaissons, je vous apprécie et j'espère que cela est réciproque mais je me dois de poser tout de même cette question en préambule à nos échanges, qui seront sûrement fructueux et passionnés, mais aussi tournés vers la recherche de la vérité.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Merci de votre intervention monsieur le rapporteur. Il nous faut un horizon assez distancié par rapport à l'actualité mais qui ne soit pas trop lointain car les élus ne se sentiraient pas concernés par cette échéance. C'est pourquoi j'ai suggéré 2020.

Je pense comme vous que notre débat c'est l'efficacité de l'action publique, cela intègre la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités. Sur les associations d'élus, ma position prend en compte le fait que notre mission comprend des élus très expérimentés !

Je vous propose que nous nous retrouvions, la semaine prochaine pour examiner un calendrier de travail précis ainsi qu'une liste de thèmes et personnes à auditionner que nous aurons élaborés avec le rapporteur.

Le secrétariat de la mission se chargera de vous adresser une convocation à cet effet.

Débat d'orientation

(Mardi 21 mai 2013)

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Notre mission travaillera jusqu'à la fin de la session et se réunira encore après l'été, pour présenter ses conclusions à la fin du mois de septembre. Nous effectuerons deux déplacements, voire plus. Je propose que nous rendions visite sur le terrain aux présidents de l'Association des Régions de France (ARF) et de l'Assemblée des Départements de France (ADF), en Aquitaine et en Bretagne, mais nous pouvons réfléchir à un ou deux déplacements supplémentaires.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Rencontrer les présidents des grandes associations d'élus me paraît intéressant : pourquoi ne pas y ajouter le président de l'Association des Maires de France (AMF), M. Pélissard, élu de ma région ? D'autant que la Bretagne et l'Aquitaine sont plutôt dynamiques : d'autres profils méritent notre attention et la Franche-Comté lutte contre la disparition de l'emploi industriel, sans bénéficier du tourisme comme secteur économique de substitution.

De même, le sud de la France n'est pas le nord : ses spécificités en matière d'organisation territoriale méritent d'être étudiées.

**M. Marc Daunis.** – Je m'interdis évidemment tout plaidoyer *pro domo*, mais il se trouve qu'entre son agriculture classique, de montagne, ses problématiques de reconversion et de développement économique autour des pôles de compétitivité, mon département fournit également un cas intéressant.

**Mme Hélène Lipietz.** – Intéressons-nous aux déserts français : que signifie être en voie de désertification ? Allons en Lozère, ou dans le cœur de la France.

Et pourquoi ne nous rendrions nous pas à l'étranger, notamment en Europe ? Après tout, le cadre de l'organisation décentralisée de la République est désormais européen. Et nous ne sommes pas les seuls à repenser la place de nos pouvoirs publics locaux.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Rendons-nous dans les régions des présidents de l'AMF, l'ADF et de l'ARF, et choisissons une quatrième région.

Madame Lipietz, nous ne manquons pas d'études comparées, qu'elles émanent du Parlement européen, du Conseil de l'Europe ou des missions parlementaires. Une audition spécifique en matière de droit comparé pourrait être organisée, pour répondre à nos interrogations – mais ne nous interdisons pas d'aller voir sur place, si nécessaire.

---

Concernant les auditions, nous les souhaitons significatives et originales. La vision globale d'un spécialiste des aspects constitutionnels, juridiques et institutionnels semble indispensable, de même que celle d'un démographe comme Hervé Le Bras dont l'approche, dans les travaux qu'il a réalisés avec Emmanuel Todd, est intéressante. Nous pourrions également inviter le patron ou le rédacteur en chef d'un quotidien régional, *Ouest France* ou *La Dépêche du Midi*, ou de France 3. Un banquier du Crédit agricole ou de la Caisse d'épargne a sûrement un angle de vue différent et aurait des choses à dire sur la façon dont se financent les communes. De même, les patrons d'administrations locales, Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) ou Pôle emploi, ont une position intéressante. Pour l'étranger, nous pourrions auditionner une personne de la Commission européenne ou du Conseil européen, ou un ambassadeur : l'ambassadrice d'Allemagne ou l'ambassadeur du Canada, deux Etats fédéraux, sont sûrement de fins observateurs de notre organisation territoriale.

Le rapporteur et moi-même souhaitons que la presse ne soit pas présente lors de nos auditions : nous gagnerons en liberté de parole. En revanche, associons-la à nos déplacements sur le terrain.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – L'audition d'un représentant de l'Etat doit être envisagée, puisque les relations de l'Etat et des élus sont en question – je vous renvoie aux propos d'Alain Rousset. Que l'on soit d'accord ou pas avec lui, ses réflexions méritent notre intérêt. On est parfois surpris par l'ignorance des cadres de l'Etat, y compris au sein du corps préfectoral : ils connaissent mal les territoires. Discuter avec certains de ces fonctionnaires ne me semble pas inutile. Il n'est pas toujours facile de faire comprendre dans les services de l'Etat que la décentralisation doit progresser.

Il est préférable de ne pas ouvrir les auditions à la presse, en revanche, informons-la de nos déplacements.

**M. Yves Rome.** – Je suggère d'intégrer à nos auditions une dimension supplémentaire : la numérisation de la société, qui bouleverse toutes les organisations. Le numérique rend caduque la notion de désertification, même dans les territoires à faible densité de population.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Un représentant régional de France Télécom vous conviendrait-il ?

**M. Yves Rome.** – Je pensais plutôt à un chercheur, un sociologue, ou même aux représentants d'une association comme celle des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), qui regroupe les collectivités territoriales déployant des réseaux de très haut débit.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – *Quid* de la Caisse des dépôts ?

**M. Yves Rome.** – Elle travaille en effet sur le sujet.

**Mme Hélène Lipietz.** – Pourquoi pas M. Verdier, le directeur du service centralisé de mise en ligne des décisions de l'Etat ? Il a beaucoup de mal à convertir les hautes sphères à l'*open data*... Il faut aussi associer des citoyens qui sont systématiquement hostiles à l'Etat, comme Les Contribuables associés. Patrick Le Lidec, sociologue et enseignant à Sciences-Po, spécialiste des questions relatives au fédéralisme et aux territoires, pourrait également nous éclairer.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cet aspect est important ; nous devons traiter également cet aspect d'articulation institutionnelle, de subsidiarité ; enfin, notre organisation territoriale est originale au plan international.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je me méfie d'une mission qui ne recueillerait que l'avis de personnalités vivant à l'intérieur du périphérique parisien. Nous avons besoin d'entendre des gens qui vivent, travaillent et lancent des initiatives dans les territoires. Je ne suis pas contre les universitaires, mais sur le terrain, ce ne sont pas eux qui prennent des décisions à chaque instant pour faire avancer la France.

**Mme Michelle Meunier.** – Il faut trouver un juste équilibre entre ceux qui ont l'expérience concrète et ceux qui manient les idées – parfois utopiques et ce n'est pas inutile – dans les universités.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Pour contourner la pensée unique des VI<sup>ème</sup> et VII<sup>ème</sup> arrondissements de Paris, nous pouvons choisir nos interlocuteurs dans les grandes universités territorialisées. On peut être universel et local !

**M. Gérard Larcher.** – M. Alain Guengant, grand spécialiste de la péréquation, est professeur à l'université de Rennes, à distance du périphérique...

**M. Alain Bertrand.** – Je crains l'approche peu pragmatique et non financière des professeurs de faculté. Nous aurions intérêt à définir d'abord les questions auxquelles nous voulons répondre. Qui est confronté à des difficultés ? Que pense le directeur d'un hôpital départemental qui n'est plus rattaché au centre hospitalier universitaire ? Quelles sont les attentes du directeur de la petite antenne universitaire d'un département rural, dont les unités de formation des maîtres et certains cursus disparaissent au profit des grandes universités régionales ? Quels sont les freins aux initiatives des entreprises identifiées par le préfet d'un département rural ? Doit-on faire une différence entre la ruralité et l'hyper ruralité ? La République, c'est Paris mais aussi, et pour 80 %, des départements ruraux. Quelles discriminations positives faut-il introduire ?

Je me méfie des chercheurs : Mme Duflot vient de m'envoyer un rapport de 500 pages, que je lirai en dix ans de retraite...

---

**M. Rachel Mazuir.** – L'université décentralisée à Bourg-en-Bresse ou la disparition de l'hôpital de Belley n'intéresse pas les éminents responsables lyonnais : je crains que nous ne perdions notre temps à les écouter. Si nous quittons le VI<sup>ème</sup> arrondissement de Paris pour interroger les responsables des grandes capitales régionales, cela ne changera guère le point de vue.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je précise que notre mission ne porte pas sur l'aménagement du territoire. Quelle organisation garantit la meilleure efficacité, la plus grande réactivité et la meilleure utilisation des fonds publics ? Comment éviter que le moindre projet d'infrastructure donne lieu à de longues années d'études ? Comment prendre une décision sans demander l'avis de quinze services différents si bien qu'à la fin, le préfet ne sait plus que penser ? Dans les régimes dictatoriaux, les décisions se prennent en six mois, chez nous en six ans !

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nos travaux s'organiseront autour de plusieurs grands thèmes de débat. En étudiant le lien entre les collectivités et les citoyens, nous chercherons à répondre à la question de l'efficacité publique, en partant du citoyen. Nous aborderons dans cette phase la notion clé de la responsabilité. Puis, nous nous pencherons sur les relations entre l'Etat et les collectivités, l'autonomie des collectivités, la répartition des compétences et nous reviendrons sur le débat entre l'égalité devant la loi et la décentralisation à la carte.

Nous étudierons ensuite le rapport des collectivités aux territoires. Comment traiter la diversité des territoires ? Les zones rurales, urbaines, rurbaines doivent-elles être traitées de la même façon ? Comment se situent les territoires au sein de l'Europe ?

Enfin, nous étudierons tout ce qui relie les collectivités entre elles, conventionnement, mutualisation, tutelle : il s'agit là de la réflexion sur le management des collectivités territoriales.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Nous devons aborder toutes ces questions en ayant quelques fils directeurs à l'esprit : responsabilité, efficacité, réactivité. Qui est responsable de quoi ? Quelle est l'efficacité de l'action, si largement mise en cause ? Quant à la réactivité, elle a beaucoup reculé.

Lorsque de nouveaux élus assistent pour la première fois à un conseil municipal, ils sont toujours surpris par la lenteur des procédures. Les Chinois décident et font. Nous décidons... et agissons huit ans après.

La responsabilité est très importante : les gens veulent savoir qui est responsable de quoi. Quand le projet est mis en œuvre longtemps après la décision, c'est plus difficile...

**M. Henri de Raincourt.** – Les thèmes de débat me conviennent. Ce que nous voulons, ce sont des solutions concrètes, conjuguant la proximité, l'efficacité et la simplification : la complexité de nos procédures est infinie et

ne s'atténue pas... Le président de la République a parlé à juste titre d'un « choc de simplification » : apportons notre contribution à cette ambition fondamentale. Cela me semble d'autant plus nécessaire que sur le terrain, le président et le Premier ministre n'ont guère été entendus, en tous cas pas par la direction départementale des territoires (DDT) de mon département. Or, je crois savoir que les instructions sont claires : on demande aux services, hors enjeux de santé et de sécurité, de laisser les gens tranquilles.

La réflexion sur l'organisation territoriale de nos collectivités est indispensable. Dans nos départements, nous nous penchons déjà sur les compétences qui seront prochainement ajoutées ou supprimées dans nos intercommunalités. Mais impossible de changer quoi que ce soit quant aux niveaux de collectivités ou d'intercommunalités ! Notre tentative de simplification et de rapprochement des départements et des régions, sans doute maladroite, a échoué. Je ne suggère pas aujourd'hui de reprendre le projet de conseiller territorial en tant que tel, mais trouvons quelque chose d'autre !

Le futur texte sur le cumul des mandats va changer la donne : les élus locaux prendront une importance encore plus grande. Il n'y aura plus de député-maire ou de sénateur-maire. Soyons imaginatifs. Je souhaite que la simplification soit intégrée à notre réflexion.

**M. Marc Daunis.** – La réactivité est fondamentale. Nous avons besoin de territoires agiles. Ce qui prenait six mois en 1989 prend aujourd'hui trois ans. Notre mission sur la désindustrialisation, menée par M. Bourquin, a mis en évidence des problèmes de droit, d'urbanisme et de procédures administratives. Un exemple : pour construire une ligne de production pharmaceutique, il faut cinq ans en Rhône-Alpes, trois ans en Allemagne, deux en Pologne. Les contraintes qui existent dans notre pays ne sont pas nées *ex nihilo*. Elles ont été votées, ont fait l'objet de décrets d'application, de décisions de justice et de jurisprudence. Aujourd'hui, elles sont si nombreuses que l'on trouve toujours un motif pour attaquer un plan local d'urbanisme (PLU) : il n'est rien de plus facile que de retarder une opération de cinq ou dix ans. Il faut le reconnaître : nous n'avons pas fait le travail correctement.

Dans le lien de la collectivité au citoyen, n'oublions pas la dimension de l'histoire. Même si d'autres facteurs ont joué, on ne peut pas évacuer ce facteur dans l'échec de la fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin avec la région Alsace au sein d'une collectivité unique. On pourrait aussi évoquer la Corse, le rattachement du comté de Nice en 1860 au département des Alpes-Maritimes...

Enfin, à côté de l'Etat, des échelons régionaux et départementaux, intéressons-nous à ce niveau infra ou supra étatique que constituent les agences, comme les Agences Régionales de Santé (ARS). Qui représente l'Etat dans ces agences ? Sur certains dossiers, on ne sait plus quel est le rôle

---

du préfet de département ou de région. L'échelon départemental est-il justifié politiquement ? Faut-il un super secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) au niveau régional et une logistique étatique de proximité au niveau départemental ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Il nous faut un plan de réflexion globale de grande qualité.

**M. Rachel Mazuir.** - Je n'entends parler que d'aménagement du territoire ! Être efficace, aller plus vite... oui, mais avec quelles institutions ? Celles qui existent, celles qui sont en devenir, ou celles que l'on souhaite ? Je suis voisin de la Suisse : je peux vous garantir que les choses y prennent du temps, d'autant que les décisions sont systématiquement attaquées. Comment lutter contre l'excès de normes ? Comment faire mieux et plus vite avec un Etat et des fonctionnaires qui ne veulent rien céder de leurs pouvoirs ?

J'avoue avoir du mal à cerner l'objectif de nos travaux. Nous avons 550 000 élus, dont 530 000 bénévoles. Sont-ils utiles ou non ? Ont-ils leur mot à dire ou pas ? La mission a beaucoup d'ambitions, mais lesquelles ? Le sujet n'en est pas moins fondamental.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Notre approche ne peut être que complexe, à l'image de notre démocratie. Seules les dictatures sont simples.

Etat qui se déconcentre, territoires qui vivent la décentralisation, les deux sujets sont bien distincts. L'aménagement du territoire relève principalement de l'Etat car chacun réclame l'égalité, quelle que soit la région où il vit. J'ai apprécié les contrats de plan créés par Michel Rocard. Quant à nous, aujourd'hui, nous ne réfléchissons pas à un projet pour la Datar mais à un projet d'organisation décentralisée. Et nous sommes conscients que plus un territoire est fragile, moins grande est sa liberté d'initiative. Nous parlerons de l'Etat bien sûr, mais à partir de notre colonne vertébrale, la décentralisation.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** - Peu importe la complexité de fonctionnement de ma voiture, pourvu qu'elle démarre et roule lorsque j'en ai besoin. La simplification n'est pas une fin en soi : il faut qu'elle serve un objectif identifié, l'efficacité.

M. Daunis met en évidence la schizophrénie des parlementaires, qui veulent, lorsqu'ils sont à Paris, tout préciser dans la loi, et protestent contre cette complexité quand ils sont dans leurs territoires... Un commentateur politique a lancé un défi : une année sans nouvelle loi ! L'exercice serait apaisant pour tous.

**M. Marc Daunis.** - Il pourrait s'avérer cruel, si finalement cela ne changeait rien !

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Divers facteurs expliquent l'échec du référendum en Alsace, mais de nombreux citoyens, notamment ceux du Haut-Rhin, ont craint l'éloignement de la décision, à Strasbourg.

Autre remarque : pour tout le monde, dans les communes, le maire est le représentant de l'Etat. Dans les territoires ruraux, je ne suis pas convaincu qu'une double administration soit nécessaire. Le président du conseil général, peut-être élu différemment, pourrait très bien être le représentant de l'Etat.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous ne sommes pas tous égaux devant la simplification. Les grandes structures ont de gros moyens que d'autres n'ont pas.

**Mme Mireille Schurch.** – Où se situe notre mission par rapport au projet de loi sur la décentralisation : avant ou après ?

Les thèmes du débat sont intéressants, mais il faudrait préciser les questions auxquelles nous entendons apporter des réponses.

Il faut aborder le sujet de la démocratie locale. Nous vivons un divorce total entre les élus et les citoyens. Pourquoi les élus sont-ils ainsi stigmatisés ? Pourquoi une telle méfiance ?

Avons-nous besoin de 36 000 communes et de 550 000 élus, dont 530 000 bénévoles ? Pour ma part, j'estime qu'ils rendent des services extraordinaires à la population. Je ne suis pas de ceux qui admirent l'Allemagne parce qu'elle fait autrement : toutes ces communes fournissent de précieux services de proximité.

En effet, le Haut-Rhin se méfie de Strasbourg, et c'est partout la même chose. Dans les grandes communes, on réforme des conseils de quartier... La réforme à venir inquiète beaucoup les petites communes, qui se sentent méprisées. Leurs compétences s'évaporent. La Haute Assemblée se prononcera-t-elle sur la volonté de conserver nos 36 000 communes, avec les délégations nécessaires aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ?

Enfin, les régions rurales ont besoin d'une présence accrue de l'Etat, les grandes collectivités, non. Ne craignons pas la diversité des réponses : l'Allier n'est pas Lyon !

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – L'objectif de notre mission est de structurer la pensée du Sénat à l'horizon 2020. Nous avons besoin d'une ligne d'horizon, et c'est l'objet de notre mission, qui est donc indépendante de l'acte III de la décentralisation. Le Sénat doit être pilote en la matière.

Ce que je retiens de mon expérience à Matignon, c'est le rôle majeur des 550 000 élus. Croyez-moi, quand une catastrophe survient, ils sont en première ligne, ce sont eux qui vont voir les familles. Ils sont la force publique la moins coûteuse !

---

**Mme Mireille Schurch.** - Absolument.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - La complexité doit être envisagée dans un souci d'efficacité et en prenant en compte la qualité du service. Ce que vous dites sur la démocratie locale est très important : plus l'élu est proche, plus il est respecté - en dehors du cas particulier du président de la République...

**M. Alain Bertrand.** - Je rappelle que le sujet n'est pas l'organisation décentralisée de la République mais son avenir. Si la décentralisation continue dans la même veine - prendre à Paris pour donner à Toulouse, Marseille, Lille ou Nantes - cela n'intéresse pas l'élu rural que je suis. Cessons de susciter de nouveaux déserts, faisons évoluer autrement la décentralisation.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Nous essaierons de vous redonner confiance en la décentralisation. En quoi le processus a-t-il induit certaines disparités ? Sans être hostiles bien sûr au rayonnement des villes, élaborons une nouvelle vision de la décentralisation. Bordeaux, Lyon, Lille se sont embellies : tant mieux. En revanche, il est de plus en plus difficile de faire venir un ingénieur à Angoulême... Le désert français a changé de visage.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** - Depuis une quinzaine d'années, la puissance publique s'est mise à la remorque des évolutions de la mondialisation. Il n'y a plus de planification, la contractualisation est en voie de disparition. Nous apposons pansement sur pansement... C'est exact, les ingénieurs, les chercheurs préfèrent Bordeaux à Angoulême, Vesoul à Besançon, Lyon à Besançon... Entre Lyon et Paris, ils hésitent.

Naguère, l'élaboration des contrats de plan région-département contraignait des élus de sensibilité différente à se mettre d'accord pour prendre en compte la ruralité, dans le respect des territoires. On décidait de donner plus à la Haute-Saône et au Jura qu'au Doubs, plus urbain. Aujourd'hui, ce genre d'initiatives a totalement disparu : la région ne planifie plus son action publique en tenant compte de la diversité des territoires.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Oui ! Michel Rocard parlait « d'inégalités d'avantages ». Nous étions tenus, au niveau régional, d'élaborer notre propre contrat de plan et nous discutons des deux contrats avec le préfet. L'initiative locale s'ajoutait ainsi à la cohérence globale donnée par l'Etat. Ironie, c'est un grand gaulliste, M. de Villepin, qui a supprimé le Commissariat au plan et la Datar. Or, pour faire venir des usines dans des territoires difficiles, il y a besoin d'une vision de moyen terme. Partager l'avenir est fondamental !

**M. Marc Daunis.** - Distinguons entre un bloc de stratégie et un bloc de proximité. La forme d'organisation et les enjeux ne sont pas identiques en Rhône-Alpes et en Limousin. De même, notre nouvelle métropole dans les

Alpes-Maritimes s'étend jusqu'au Mercantour et comprend des zones très rurales : le rôle du département va en être transformé, c'est la métropole qui constituera l'essentiel du bloc de proximité.

Le liant, dans cette diversité, ce sont les projets de territoire et la contractualisation. Et c'est en négociant concrètement sur des projets que l'emboîtement va apparaître, que le rôle de chacun va se définir. Le projet sera porté là par le département, ailleurs par la région ou la métropole.

Sortons le lance-flammes contre les doublons, qui tuent l'intelligence et incitent à agir contre plutôt qu'ensemble. Voyez les services déconcentrés qui rivalisent entre eux.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** - Les communes ont perdu leurs compétences depuis la loi de 1992 ; elles s'en sont dessaisies volontairement. Henri de Raincourt estime que le rôle des élus locaux va s'accroître. C'est aussi mon avis et j'ajoute que le rôle local de l'élu national va disparaître avec le cumul des mandats. Aucun député ou sénateur ne siège à ce titre au conseil d'administration d'un hôpital ou d'un collège. Nous allons changer de régime et le scrutin uninominal pourrait aussi bien disparaître...

Aujourd'hui, il n'existe plus d'aménagement du territoire. La Datar a joué un grand rôle dans les décennies soixante et soixante-dix. Puis elle a fait semblant de continuer à le jouer. Je me souviens d'un colloque à Toulouse, sur l'exode rural vers la ville rose, qui vidait les zones rurales alentour : les représentants de la Datar ne trouvaient rien de négatif à cela.

Les villes, les zones urbaines et la ruralité profonde ont des besoins différents, qui devraient être gérés différemment. Le département peut confier ses compétences à une métropole, mais il est irremplaçable en zone rurale.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** - Je suis élu local depuis 1971. Dans les années quatre-vingt-dix, souvenez-vous que les communes étaient membres souvent d'une dizaine de syndicats ! Ce n'est pas la loi qui a créé l'intercommunalité, mais le besoin. Et disons-le, lorsqu'une nouvelle compétence est transférée au bloc communal, les maires s'empressent d'estimer que c'est à l'intercommunalité de l'exercer tout en se plaignant de perdre leurs compétences.

Pour moi, l'intercommunalité est la grande révolution des dernières décennies. Tout ce qui était impossible avant est devenu possible après ! Nous avons aujourd'hui des communes qui ont une certaine assise fiscale, donc qui peuvent agir ; nous sommes même peut-être en avance de ce point de vue sur l'Italie et l'Allemagne.

---

**M. Rachel Mazuir.** - Notre président a évoqué les « contrats Rocard » : dans ma région, nous avons les « contrats de développement Rhône-Alpes » qui permettent à la région d'aider des projets locaux émanant des intercommunalités, des groupements, voire des pays. Rien n'interdit de les utiliser.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Il faut que la région soit d'abord plus puissante quand le département est d'abord proche.

**M. Rachel Mazuir.** - Bien sûr ! C'est pour cela que je préférerais une dizaine de régions...

Une question me taraude : j'ai l'impression que pour beaucoup, notre architecture territoriale constitue un handicap. Cet *a priori* se situe implicitement - voire explicitement, comme chez Gérard Collomb -, à l'arrière-plan de certains discours. Selon moi, il n'en est rien : au cours des Trente glorieuses, cette territorialité a permis de grandes réalisations ; elle n'a pas gêné de grands hommes politiques comme de Gaulle ou Mitterrand. Pourquoi remettre en cause une organisation qui fonctionne ? Mieux vaudrait s'efforcer de donner des réponses différentes aux problèmes urbains, rurbains, péri-urbains et ruraux, qui sont différents.

**Mme Mireille Schurch.** - Je suis de ceux qui regrettent l'absence d'un ministère du Plan dans ce gouvernement. Nous devons travailler pour l'horizon 2020 ? Très bien, mais nous devons regarder le territoire national dans sa globalité. Une carte des métropoles laisse un grand creux au centre de la France : de Tours à Montpellier, de Lyon à Bordeaux, il n'y a pas de métropole !

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Lors de notre prochaine réunion, nous aborderons les questions démographiques et les flux. D'ici là, nous allons clarifier et ordonner les belles idées qui ont été proposées.

**Audition de MM. Laurent Davezies, professeur au conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires » et Hervé le Bras, démographe, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS)**  
(Mercredi 29 mai 2013)

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je remercie Laurent Davezies de venir nous aider à réfléchir sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République. Je rappelle qu'il est notamment professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), spécialiste des questions urbaines et de développement économique local, et il a notamment publié un ouvrage de référence intitulé « La République et ses territoires ». Je tiens par ailleurs à souligner à quel point votre nom a émergé de façon spontanée de la bouche de tous nos interlocuteurs avec lesquels nous avons évoqué la perspective de nos travaux. Je me permets d'ailleurs de vous rappeler la démarche de cette mission commune d'information : il s'agit pour nous de faire émerger une pensée sénatoriale sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République à horizon 2020. Comment rendre le système plus efficace, plus juste, et s'appuyant sur les potentialités des territoires ? Nous avons besoin d'une pensée efficace, juste et réformatrice ! Pouvez-vous donc, à cette aune, nous présenter vos réflexions sur les relations entre la crise et les territoires ?

**M. Laurent Davezies.** - Je me réjouis du spectre très large des réflexions de la mission, et également de l'horizon retenu. Je pense en effet qu'un horizon à 15 ou 20 ans est raisonnable.

D'autant plus que cette crise que nous connaissons en ce moment engendre une redistribution des cartes au détriment de 20 % de la population, qui vit au « mauvais endroit ». Mais il faut également avoir conscience que pour 80 % de la population, la situation n'est pas si mauvaise. C'est pourquoi, il convient de désagréger la situation globale de la France : il existe une forte différenciation territoriale, une spécialisation fonctionnelle des territoires. En effet, depuis une dizaine d'années, certains territoires sont sortis de la phase de désindustrialisation et ont produit de nouveaux emplois.

La crise - ou plutôt la période dans laquelle nous sommes entrés en 2008 - doit être lue comme la fin d'une ère, d'un système. C'est donc le moment opportun d'opérer des ajustements intellectuels et politiques et de s'interroger sur le système tel qu'il a été construit.

Les économistes disent qu'il faut diminuer les dépenses publiques, et descendre à moins de 50 % du produit intérieur brut (PIB). Cette dépense est distribuée en trois grands domaines : l'Etat, les dépenses sociales, et les dépenses des collectivités territoriales. S'agissant de l'Etat, la révision générale des politiques publiques (RGPP), sans doute brutale, a néanmoins

---

permis de lancer un mouvement de réduction des dépenses, qui se poursuit aujourd'hui encore. Concernant le secteur de la santé, la demande étant en hausse, il sera difficile de diminuer les dépenses. De ce fait, il ne reste plus que les dépenses des collectivités territoriales, qui sont donc remises en cause. Ce sont ces dépenses qui ont été dénoncées, et en particulier l'explosion de l'emploi public local, liée au développement des intercommunalités.

**M. Philippe Adnot.** – Nous avons été quelques-uns à le dire, nous n'étions pas très nombreux, certes, mais nous l'avions dit !

**M. Laurent Davezies.** – J'adhère absolument à la notion de métropole, et je suis également sensible au discours de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) : son dernier rapport sur la France préconise la suppression des départements. Je voudrais, à ce titre, vous raconter une anecdote : avec des étudiants, nous avons créé, dans le cadre d'un jeu de rôles, des « personnes types » pour étudier ensuite, sur le terrain, les prestations dont elles pouvaient bénéficier. Le seul fait de franchir le périphérique, ou de passer des Hauts de Seine à la Seine Saint Denis, a des conséquences incroyables !

Je pense par ailleurs qu'un juge de paix doit faire le bilan de la décentralisation, qui a maintenant 30 ans. En effet, cette question n'est traitée que par des lobbys : les associations d'élus ne monopolisent certes pas le discours car elles n'empêchent personne de s'en saisir également, mais cette question n'interroge pas et peu de personnes travaillent et s'intéressent à ces questions. Même les finances locales sont devenues une question orpheline : il n'y a pratiquement pas d'experts pour prendre la relève dans ce domaine. Nous sommes donc en perte de compétences et donc de moins en moins en capacité de faire ce bilan.

Nous n'avons pas de bilan, mais nous ne disposons pas non plus de doctrine. Alors que les grands pays industriels disposent d'une ou deux doctrines sur de nombreuses questions – politiques monétaire et budgétaire, politique de la défense ou en matière d'éducation – ce n'est pas le cas s'agissant de la décentralisation. Il est impossible de dire comment les pays européens pensent l'organisation de leur administration à plusieurs niveaux autrement qu'en faisant une liste, un catalogue d'expériences propres à chaque pays. Il n'y a qu'un seul ouvrage sur cette question, celui d'Yves Mény, qui est une référence, et il s'agit d'une sorte de liste à la Prévert.

Il n'y a pas non plus véritablement de philosophie politique sous-jacente. Il existe bien une littérature sur la démocratie locale, mais il est très difficile de trouver des références à propos de l'introduction de subdivisions territoriales. Il y a bien Clithène, lors de la création de la démocratie athénienne : au départ, Athènes est fondée comme une cité totalement unie, tout ce qui existait précédemment au niveau territorial est supprimé. Clithène, qui arrive ensuite, réintroduit un découpage territorial. D'après ce

que j'ai compris en interrogeant des professeurs, antérieurement à la création d'Athènes, il existait des villages et des tributs, et ces systèmes féodaux étaient en fait des freins à la démocratie. Le découpage de Clithène visait à lutter contre cette difficulté, et, finalement, il est équivalent à celui de l'Abbé Sieyès : on casse les solidarités préexistantes pour en introduire de nouvelles. C'est donc le territoire comme lutte contre les forces de réaction. Et on retrouve cette situation très souvent dans l'histoire : le territoire a été soit un frein au progressisme, soit un garde-fou par rapport à une démocratie des citoyens que même les plus grands démocrates craignent de voir devenir folle. Et donc le territoire est un élément de stabilisation : c'est la chambre des Lords ou le Sénat.

Par ailleurs, nous n'avons aucune connaissance des mécanismes de solidarité territoriale. Nous avons pourtant besoin d'une représentation dynamique des territoires : ce ne sont plus des territoires où les gens habitent, mais où ils circulent. Je suis le seul en France à avoir travaillé sur cette question, à avoir proposé une méthodologie. Or, au moment où les dépenses des collectivités sont remises en cause, on n'a pas encore identifiés les effets des solidarités territoriales, et on méconnaît les effets de stabilisation et de redistribution des dépenses publiques par territoire.

S'agissant de la démocratie locale, je tiens à souligner le fait qu'Amartya Sen, lors de son discours de remise du prix Nobel, a clairement indiqué que la démocratie a des limites significatives ; or, les formes de démocratie locale ignorent totalement ces limites.

Enfin, je soutiens que la somme des intérêts locaux, pilotés par la démocratie locale, nous éloigne de l'intérêt national.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Nous sommes assez nombreux à croire à la notion de métropole, mais elles devront faire leur preuve, sur le terrain ; si elles génèrent de la valeur, pourquoi ne peuvent-elles pas traiter leurs propres maladies ? S'agissant ensuite des rapports de l'OCDE et d'autres qui prônent la suppression des départements : quelles économies d'échelle peuvent être attendues ? Dans quel domaine et selon quelles modalités ? Concernant l'intercommunalité, vous défendez un point de vue en contradiction avec ce que beaucoup d'entre nous pensent : dans le milieu rural, elle a apporté des services qui n'existaient pas avant. Peut-être aurait-on pu passer par l'initiative privée ? Mais de grandes agglomérations reviennent aujourd'hui à l'organisation en régie. J'attends donc qu'on me prouve que le recours à l'initiative privée est moins coûteux ! Vous avez également dit que la décentralisation a permis de faire des économies : lesquelles ? Est-ce que la France est différente des autres pays européens ? Dans les grands pays, il y a bien trois niveaux de collectivités. On pourrait penser un autre découpage, autour des métropoles et des grands réseaux de villes. Mais en Alsace, par exemple, la proposition n'a pas été comprise. Et l'Etat est-il si bon lui-même qu'il ne mérite aucune critique de notre part ? L'intérêt national sert-il toujours l'intérêt local ?

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Sur la crise, vous avez parlé de 20 % de la population en grande difficulté : comment défendre ces populations ? Ne sont-ils pas aujourd’hui défendus par les départements, et grâce à la péréquation entre urbains et ruraux ? La crise ne renforce-t-elle pas le département comme espace de cohésion ? La crise accélère en effet une redistribution au sein du pays, mais le département n’est-il pas le lieu de la solidarité ?

**M. Yves Rome.** – Je serais curieux de savoir si vous prenez en compte la révolution numérique : selon vous, quels sont ses effets sur le renforcement de la démocratie ?

**M. Bruno Sido.** – Y a-t-il en France une véritable volonté de réorganiser la décentralisation ? Il faudrait sans doute réfléchir 4 ou 5 ans sur une loi comme celle sur les métropoles.

**M. Dominique de Legge.** – L’exemple des travaux pratiques menés par vos étudiants dans certains départements souligne les inégalités existantes entre eux. L’Etat se doit pour sa part d’être le garant du lien social et de l’unité territoriale. Je m’interroge sur l’action menée en matière de décentralisation : a-t-on transféré une compétence ou une mission ?

En matière d’action sociale, le département ne fait qu’appliquer des décisions adoptées par le législateur ; il doit donc se contenter de payer.

**M. Philippe Adnot.** – La Cour des comptes a montré que ce que j’appellerai l’intercommunalité d’idéologie a été largement soutenue par des financements d’Etat. Ce sont ainsi 2,7 milliards d’euros qui ont été dépensés pour créer des intercommunalités.

Ceci est en complète contradiction avec la mutualisation entre collectivités, qui doit être vertueuse et susciter des économies.

**M. Charles Guené.** – C’est parce que les communes n’ont pas joué le jeu des transferts de compétences.

**M. Philippe Adnot.** – La suppression des départements ne suscitera pas d’économies.

**M. Laurent Davezies.** – Il nous manque aujourd’hui un bilan établi par des experts sur toutes ces questions, dont l’autonomie des départements. Les réformes prônées par le fonds monétaire international (FMI) peuvent grossièrement se résumer à la nécessité de décentraliser les dépenses. Or la France est marquée par une extrême centralisation de celles-ci. Une métropole doit être entendue comme une ville prédominante ; c’est ainsi que Saint Gaudens est une métropole pour le département qui l’entoure. C’est en 1960 qu’est apparue la notion de métropole d’équilibre. Le territoire est en effet facteur de richesse ; ainsi, l’Île-de-France produit environ 30 % du PIB français, avec 22 % de la population française, soit 12 millions d’habitants. Sept pour cent seulement de la masse salariale est distribué à des travailleurs localisés hors de l’Île-de-France.

Il y a donc une grande urgence à évaluer la situation réelle des territoires aujourd'hui, tout en sachant qu'elle va évoluer. La France de la fin 2011 n'avait pas reconstitué la moitié des emplois perdus en 2010 2011, à l'exception des douze plus grandes villes. Certains territoires ne fonctionnent que sous perfusions publiques et privées.

Il faut remarquer la force des mécanismes redistributifs en France : les inégalités sont les plus élevées d'Europe avant redistribution, et les plus faibles après. Les inégalités de revenus ont continuellement décliné depuis les années 60. Mais ce cycle touche à sa fin, et il faut donc opérer un virage intellectuel et politique pour accompagner ces mutations.

On estime à 80 % la population située dans les régions ouest et sud qui sont prospères, et à 20 % celle située dans la zone nord est défavorisée. 40 % de la population française vit dans des villes prospères et adaptées au monde actuel, comme Nantes. Il faut savoir que l'égalité territoriale ne constitue pas le moteur de l'égalité sociale.

Les établissements publics de coopération intercommunale, comme les villes nouvelles, ont produit des effets positifs, mais différents de ceux qui étaient attendus.

En matière d'emploi de la fonction publique territoriale, la couverture pour 100 habitants est très différente selon que l'on considère le nord et le sud de la France. Cette analyse doit être atténuée par le phénomène de la régie publique, plus développée dans le sud.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il nous manque en effet une réflexion d'ensemble sur ce sujet, qui ne soit pas produite par des groupes d'intérêts, ce qui entraînerait une logique de lobbying plus que de démocratie.

Je regrette que l'appareil d'Etat se soit dessaisi de ses organes de réflexion stratégique, comme le Commissariat au plan ou la DATAR. Par ailleurs, je constate que l'Etat utilise la crise économique actuelle pour recentraliser, alors qu'il a abandonné son rôle de stratège.

Pour introduire l'exposé d'Hervé le Bras, je rappelle que notre réflexion porte sur la façon dont la décentralisation peut servir la République, et sur la place des territoires dans la démocratie et dans l'efficacité publique. Pour cela, nous nous intéressons d'abord à la dynamique des territoires et des populations, en prenant en compte l'impact de la crise actuelle. Nous souhaitons déterminer comment, à l'horizon de la fin de la décennie, la décentralisation peut contribuer aux initiatives, au développement et à la justice sociale.

**M. Hervé Le Bras.** – Je suis intéressé de longue date par les questions d'aménagement du territoire. J'ai présidé à ce titre le conseil scientifique du groupe de réflexions démographiques de la DATAR, qui réfléchissait à l'horizon 2030. Je vais illustrer mon propos en projetant une

---

série de cartes : la première, qui illustre la croissance de la population française de 1982 à 1990, se caractérise par l'émergence de la « diagonale du vide », allant des Ardennes au Toulousain, et englobant le centre de la Bretagne et le Cotentin, et par la croissance des périphéries des villes ; la deuxième carte, résumant la croissance de la population de 1990 à 1999, n'est pas substantiellement différente ; en revanche, la carte portant sur l'évolution de 1999 à 2009, montre que les zones de dépopulation sont désormais résiduelles. C'est une rupture avec les prévisions d'étalement urbain, car ce sont les communes de 500 à 2 500 habitants qui croissent le plus. Ce phénomène s'observe également en Allemagne dès les années 90 et aux États-Unis, pays dans lequel il est accompagné d'une dégénérescence des centres-villes.

Il y a donc une désertification des zones de services, certes, mais non des zones de population ; ce n'est plus le modèle de Gravier.

Les cartes suivantes portent sur le solde migratoire. La première concerne les années 1968 à 1975, on y voit classiquement la progression des périphéries de noyaux urbains. La seconde, illustrant la période 1999 à 2009, est très différente. Elle montre que les côtes se peuplent, et que la population jeune, souvent avec peu de diplômés, quitte la partie nord-est de la France pour aller vers le Sud-Ouest. Ces régions, notamment Languedoc-Roussillon sont marquées par un solde migratoire positif, bien que cette dernière soit frappée par un fort taux de chômage.

Ces cartes de solde migratoire ne sont pas strictement liées avec celles de la croissance du fait des fortes différences de fécondité qui subsistent en France. La forte fécondité du nord compense les départs et inversement le sud-ouest est très peu fécond. L'écart est important ; il va de 1,7 enfant par femme en Haute-Vienne ou en Corse à 2,35 en Mayenne. Ce n'est pas une opposition entre la ville et la campagne, ce sont des phénomènes profonds. La population immigrée a une fécondité de 2,07 %, alors que celle de la population française est de 1,92 %. Les différences de taux de mortalité restent également très importantes : au nord-est de la France elle s'explique par les séquelles de l'activité industrielle, et en Bretagne, hélas, par une consommation d'alcool plus forte que dans le reste de la France.

L'arc atlantique, que l'on avait dit condamné car éloigné du reste de l'Europe, est bien au contraire marqué par une population en croissance.

Tous ces éléments forment un ensemble complexe et rendent difficiles les prévisions. En démographie, il y a des retournements brusques et des temps de latence très longs, de l'ordre d'une génération. Les tendances actuelles vont se poursuivre, le recul de l'âge moyen du premier enfant qui se situe désormais à 29 ans pour la mère, le déplacement continu vers les zones atlantiques. Cela se combine avec une ségrégation par les âges. Les jeunes de 20 à 24 ans, pas seulement les étudiants, se concentrent dans les

centres-villes pas uniquement dans les villes universitaires, on les appelait des villes de commandement. Ensuite, l'installation se fait dans le péri urbain en fonction des revenus et de la taille de la famille. Enfin, il y a ce grand sud-ouest, nettement plus âgé que le reste de la France. Ce sont les migrations de retraités. Un autre trait marquant et très récent est le retour en ville des plus de 80 ans, qui le peuvent, du fait de leur état de dépendance, qui nécessite des services médicaux.

Pour conclure, je voudrais illustrer la très grande variabilité de la France par le clivage entre les régions à tradition catholique et les autres qui persiste, en dépit de la chute de la pratique religieuse, qui est tombée aujourd'hui à 6 % des adultes, et 1 % des 18 à 24 ans. On constate que les femmes qui résident dans ces régions de tradition catholique exercent leur activité plus fréquemment à temps partiel que sur le reste du territoire.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Votre propos souligne que la mobilité des populations n'altère pas une constance de certains phénomènes. Serait-il possible de dresser une nouvelle carte régionale qui intégrerait la mobilité des populations ?

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Vous nous avez apporté un éclairage très précieux sur les évolutions démographiques, culturelles, sociologiques et religieuses. Quels sont, à votre avis, les phénomènes qui vont s'amplifier dans les dix ans à venir ? Le mouvement de migration vers le sud est-il persistant, et si c'est le cas, convient-il d'élaborer des textes qui s'appliquent uniformément sur l'ensemble du territoire français ?

**M. Yves Rome.** – Ne peut-on discerner une demande de proximité dans les mouvements des populations ?

**M. Philippe Adnot.** – Dans mon département, l'Aube, la population croît, alors que le travail des femmes diminue : comment expliquer ce phénomène ?

**M. Hervé Le Bras.** – On constate dans toute l'union européenne, à l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche, que plus les femmes travaillent, plus leur fécondité est forte.

**M. Charles Guené.** – Peut-on dire que l'attachement des populations à un territoire donné a aujourd'hui autant de sens qu'en 1980 ?

**M. Hervé Le Bras.** – Les évolutions se produisent par période : la migration du nord-est vers le sud-ouest devrait persister au moins pendant dix ans ; les plus pauvres aujourd'hui ne sont plus les personnes âgées, mais les jeunes ; le retour vers les villes des personnes les plus âgées va croître.

Cependant, la démographie ne sait pas prévoir à très long terme : ainsi, en 1994, l'INSEE prévoyait que la France compterait 60 millions d'habitants en 2050 ; maintenant ils prévoient 74 millions d'habitants, soit un écart de 25 % ! Donc faisons des scénarios, pas de prévisions.

---

L'INSEE se base sur une géographie de l'évolution des noms de famille, qui confirme la stabilité des populations, dont l'Île-de-France est l'échangeur. L'époque actuelle est un monde de relations, qui réclament une adaptation rapide des populations. L'affaiblissement de l'Etat-providence entraîne une accentuation des différences dans les rapports à l'éducation. Mais notre école de pensée démographique n'a jusqu'à présent que peu intégré l'importante question de la proximité, en dehors de Marc Bloch, qui s'est interrogé sur les types de sociabilité.

Au sein de la commission présidée par Jacques Attali, j'ai été le seul à défendre les communes et les départements. Ces deux échelons me semblent en effet les plus proches des Français. Je rappelle que, sous la Législative révolutionnaire, la création des départements a donné lieu à des débats approfondis et remarquables.

Ce qu'on évoque sous le terme de millefeuille renvoie à l'empilement des décisions beaucoup plus qu'à celle des circonscriptions. Une des particularités françaises réside dans le fait que venir d'une commune à un sens, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays européens, comme le Danemark, l'Irlande ou la Grande-Bretagne.

Les régions ont donné lieu, au moment de leur création, à une réflexion beaucoup moins développée que celle qui a présidée au découpage des départements. J'estime que la région est une échelle utile mais qui n'a pas de personnalité. Une des questions qui émergent réside dans le mode d'articulation à trouver entre les agglomérations et les départements. Dans l'ouest de la France, redessiner aujourd'hui les départements aboutirait à des résultats largement identiques à ce que nous connaissons aujourd'hui.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Selon vous, il ne serait pas utile de repenser les départements aujourd'hui ?

**M. Hervé Le Bras.** – Je ne le pense pas ; les points d'appui sont identiques à ceux qui existaient sous Louis XIV. Les structures anciennes ont toujours une vraie pertinence, il serait donc possible de redéfinir leurs fonctions.

**M. Charles Guené.** – Comment ceux des territoires qui n'ont pas de villes ayant une masse critique sur leur territoire pourront-ils évoluer ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Peut-être le département pourrait-il jouer ce rôle ?

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Dans cette perspective, est-il opportun que les territoires délaissés se développent ?

**M. Charles Guené.** – La question ne peut-elle se résumer à l'interrogation suivante : quelle vie veut-on pour un territoire donné et quels sont les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je retiens de vos propos qu’il existe une grande diversité française et que le coût pour la société, d’un déracinement de certaines populations est très élevé.

---

**Audition de Christophe Mahieu, président-directeur général d'Est  
Bourgogne Media SA, directeur de la publication des quotidiens *Le Bien  
public* et *Le Journal de Saône-et-Loire*  
(Mardi 11 juin 2013)**

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – J'ouvre notre séance après ce moment de recueillement et d'hommage que nous venons de rendre à l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy, décédé.

Nous recevons aujourd'hui Monsieur Christophe Mahieu, président-directeur général d'Est Bourgogne Media SA, directeur de la publication des quotidiens *Le Bien public* et *Le Journal de Saône-et-Loire*.

Les travaux de cette mission dépassent les projets de loi en cours d'examen. Notre idée est de chercher les éléments de nature à renforcer l'efficacité publique. Nous, les élus, sommes au service des citoyens ; la décentralisation est au service des citoyens. Nous cherchons ce qui peut permettre à la décision locale d'être la plus pertinente possible.

Il nous est utile de recevoir quelqu'un qui « rencontre » tous les jours la décentralisation. Nous voulons recueillir le regard d'un observateur-praticien de la décentralisation autre qu'un élu. Nous cherchons une parole libre mais celle-ci est consubstantielle à votre fonction.

**M. Christophe Mahieu, président-directeur général d'Est Bourgogne Media SA, directeur de la publication des quotidiens *Le Bien public* et *Le Journal de Saône-et-Loire*.** – Je vous remercie de cette invitation qui est une première pour moi. Je centrerai mon propos sur trois points majeurs.

En premier lieu le découpage géographique. Je constate que l'attachement au département reste une réalité profonde ; en revanche le niveau régional ne suscite pas la même adhésion. Avec la décentralisation, la France est passée d'une structure étatique unitaire très centralisée à une organisation plus souple. Mais l'absence de cohésion au sein des régions, et de compétences précises attribuées à chacun des niveaux de collectivités brouillent la vision qu'en ont les citoyens en dépit des efforts de communication accomplis. En Bourgogne, nous avons un problème majeur qui tient au fait que notre région est très étendue, 31 000 km<sup>2</sup> et qu'elle est très peu cohérente. Elle comprend quatre départements qui, tous, subissent une attractivité extra régionale, comme l'Yonne vers la région parisienne, la Nièvre vers la région Centre, la Saône-et-Loire vers Lyon, et la Côte-d'Or vers Besançon. Les Dijonnais qui vont à Nevers sont rares, et réciproquement, car il faut trois heures de route pour faire 180 km ! Nos axes de transport, en particulier le TGV, sont tous orientés Nord-Sud. Cette absence de cohérence fait que le conseil régional a du mal à mener des projets structurants. Elle se retrouve dans la population régionale, elle-même

hétérogène. De fait, je constate, dans mon activité professionnelle, que les journaux de presse quotidienne régionale sont tous départementaux, et qu'en outre ils appartiennent à des groupes de presse différents. La réalisation de pages « région » est très difficile. Il me semble donc nécessaire de revoir le découpage des régions, sur le plan fonctionnel du moins. Ce n'est pas pareil sur un plan géopolitique car la région correspond aussi à une notion identitaire, liée à l'histoire, au patrimoine, aux traditions et elle s'inscrit dans la déclinaison ville-terroir-Nation-Europe. En outre, trente ans de régionalisation ont fait émerger une vraie culture régionale. Je crois donc important de déconnecter ces deux aspects, fonctionnel et identitaire.

Les mêmes critiques ne me semblent pas s'appliquer au département. Je m'appuie sur l'exemple de la Côte d'Or, département à très faible densité de population, composé de 706 communes et finalement très hétérogène également. Il existe un véritable attachement pour ce qui constitue une communauté cohérente, qui pourrait, à l'avenir, être renforcée grâce au très haut débit, et à un nouveau modèle économique empruntant des circuits courts. Le département s'appuierait sur des intercommunalités fortes, et sur des métropoles s'il en existe sur son territoire, ce qui permettrait le désenclavement de certains territoires ruraux, aujourd'hui très isolés. J'estime donc que le découpage actuel est cohérent au niveau départemental, mais à revoir au niveau régional. L'attachement au département a été illustré de façon concrète par les oppositions à la mise en place des nouvelles plaques minéralogiques.

Ma deuxième observation concerne la vision qu'ont les Français du rôle de chaque institution. Manifestement, ils n'ont pas une compréhension claire de chacun des niveaux de collectivités. Cette situation découle de l'absence de projet stratégique bien identifié pour chaque niveau de collectivités, et de compétences souvent redondantes entre les différents acteurs, ce qui est particulièrement mal perçu en temps de crise. La forte implication des élus locaux ne suffit pas à susciter l'adhésion des Français, qui ont souvent une vision caricaturale des niveaux de décision, et n'identifient pas ce qui relève du département, de la région, de l'Etat, et de l'Europe. Les industriels et les gestionnaires d'associations font le tour des niveaux de collectivités pour obtenir des subventions. Ils les obtiennent mais ils ont une vision désordonnée du fonctionnement de ces institutions. Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple de l'aéroport de Dijon qui relève de la communauté d'agglomération, du département et de la région, et qui est géré en délégation de service public par la chambre de commerce et d'industrie. Il existe un déficit de fonctionnement à couvrir qui suscite de nombreuses divergences entre ces différentes institutions. Cette absence de consensus est difficilement compréhensible pour les habitants de la Côte d'Or, d'autant plus que l'aéroport de Dôle, situé à 30 minutes, dans le Jura, est en plein essor, grâce notamment à des compagnies aériennes à bas coût qui proposent des voyages longue distance. Ceci illustre le manque de coordination entre régions qui est d'autant plus mal ressenti en période de

---

crise économique car les budgets d'investissement à mobiliser sont très importants. J'en conclus que le système politique n'a pas besoin d'être simple pour être efficace, mais il a besoin d'être compris par la majorité des Français pour fonder des communautés d'intérêt.

Dernier point que je souhaite aborder : quelle sera l'organisation pertinente de la République à l'horizon de 20 ou 30 ans ? Je crois que pour l'imaginer il faut se référer aux progrès technologiques qui peuvent raisonnablement être attendus. Les évolutions sont parfois très rapides. Ainsi, un ingénieur reconnu du MIT estime que la totalité de nos besoins en énergie sera couvert, dans vingt ans, par le recours au solaire.

En toute hypothèse, les nouvelles technologies numériques et informatiques ont déjà bouleversé notre société et permettront une plus grande rapidité des échanges et des partages d'informations et de données. Ainsi le haut débit, attendu pour 2025 en Côte-d'Or, développera le télétravail, renforcera le commerce électronique, et nous irons vers une dématérialisation croissante des biens culturels, mais aussi de certaines prestations, comme les téléconsultations médicales.

Les services de l'Etat doivent anticiper, s'approprier ces technologies, et continuer à moderniser les services offerts, comme c'est déjà le cas pour les déclarations fiscales en ligne par exemple. Peut-être serait-il également possible d'implanter des organismes centralisés en province, afin que chaque région, dans une juste répartition, récupère une spécialisation à l'échelle nationale, comme c'est déjà le cas par exemple à Lyon avec Interpol. Pour mettre en œuvre cette modernisation, il est nécessaire de disposer d'un système d'information très puissant, avec des outils compatibles entre tous les acteurs et tous les niveaux, ce qui nécessite des investissements lourds. Ce système d'information ne constitue pas, évidemment, un système politique, mais une pierre angulaire nécessaire au fonctionnement de l'Etat de demain, alliant à la fois souplesse et réactivité. En effet, une accélération du temps de la vie publique paraît souhaitable, le rythme étant trop faible par rapport à celui des entreprises. Par exemple, il a fallu plus de 40 ans pour que la rocade nord-ouest de Dijon soit construite, alors que l'enjeu était de désenclaver la ville.

Parallèlement à ce système informatique très structurant qui permettrait une meilleure articulation entre chaque collectivité, l'Etat doit conserver un réseau d'élus de proximité au niveau le plus fin, pour humaniser son rôle, garantir la remontée des informations depuis le niveau local, et assurer les missions de solidarité auprès des personnes en difficulté, comme la bonne application des règles. Grâce à un nouveau découpage géographique, à des outils performants et à une définition claire des règles de fonctionnement des collectivités - qui bousculeraient le conservatisme actuel - les Français pourraient être beaucoup plus impliqués dans les grandes orientations prises par notre pays pour les prochaines décennies.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – J’identifie trois points particulièrement intéressants dans vos propos.

Tout d’abord s’agissant du découpage, je vous confirme que la situation vécue par la presse régionale en Poitou-Charentes est identique à celle que vous avez décrite : la vie publique est très départementale. J’ai bien compris la dialectique que vous avez soulignée entre l’imprécision de l’espace régional et le sentiment identitaire lié à la région, mais un regroupement de plusieurs régions ne permettrait-il pas de conserver l’identité grâce à une organisation fédérale ? Ce n’est qu’une hypothèse.

Ensuite, concernant la méconnaissance de l’organisation décentralisée par les citoyens, je pense effectivement que cela nous renvoie à la question de l’efficacité. Vous dites également que plus il y a de concurrence, moins il y a de compréhension.

Enfin, je suis sensible à votre propos sur le fait que l’Etat a sa place, même dans l’espace le plus reculé : le numérique pourrait donc être un moyen pour que l’Etat n’abandonne aucun de ses citoyens.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je suis tout à fait d’accord avec les propos de Monsieur Mahieu. La Bourgogne actuelle – mais ce n’est pas la seule région dans ce cas – n’est pas en cohérence avec les problématiques posées au territoire. Personnellement, dès la création de la région, je me suis prononcé en faveur de la « grande Bourgogne », c’est-à-dire l’assemblage des huit départements. L’espace Rhin-Rhône, entre la région Rhône-Alpes et l’espace rhénan, deux espaces très puissants, n’est pas, en tant que tel, administré et vous avez illustré l’incohérence du découpage avec l’exemple des aéroports. La difficulté de l’émergence du TGV Rhin-Rhône est liée à cette absence de pilotage unique sur cet espace. Vous avez évoqué les aéroports, mais parlons des universités !

Sur des questions hautement stratégiques, l’espace est trop étroit, et il ne permet pas d’avancer sur trois enjeux au moins : la fusion des universités, la question des aéroports – plus marginale – et celle des transports.

Vos propos sur la révolution numérique m’ont surpris. Si la révolution numérique est une réalité, je n’en déduis pas que les gens vont réduire leur temps de déplacement, qui est stable depuis des siècles. L’homme cherche toujours à aller plus loin, à conquérir de nouveaux marchés, à découvrir de nouveaux territoires. Le numérique va générer un allongement du rayon des déplacements, et l’homme ira plus loin – mais peut-être moins souvent. L’économie d’un territoire et la richesse produite dépendent du nombre d’emplois accessibles dans l’heure, par rapport à l’endroit où l’on réside : la question est donc ensuite celle de l’accès à des fonctions, à des services, à des loisirs.

**Mme Mireille Schurch.** – Je suis élue de l’Allier, donc de la région Auvergne, mais Bourbonnaise avant tout ! Je souhaiterais vous poser cinq

---

questions. Pensez-vous que le fait que la Bourgogne soit hétérogène constitue un handicap ? N'est-ce pas une chance - ce que je pense personnellement ? Aucune région n'est parfaite, sauf peut-être l'Alsace...

**M. Philippe Dallier.** - L'Alsace ?!

**Mme Mireille Schurch.** - ... en raison de sa très forte identité, mais pour la plupart, les régions sont une addition de départements. Si cette hétérogénéité n'est pas une chance, comment peut-on la transformer en atout ?

S'agissant de l'aéroport, n'y a-t-il pas un rôle d'Etat stratège à mettre en avant ? Les régions n'ont pas réponse à tout, notamment s'agissant des grandes infrastructures, réseaux ferrés ou énergie. Or, il s'agit d'argent public, et les citoyens n'acceptent plus de voir de telles incohérences alors même qu'on leur demande de faire des efforts.

Quel est votre sentiment concernant le très grand nombre de communes, plus particulièrement celles dont la population n'excède pas 1 000 à 5 000 habitants ?

Faut-il opposer urbains et ruraux ? Comment prendre en compte la métropolisation, sans oublier les autres territoires, comme cette partie nord de la région Bourgogne que vous avez évoquée.

**M. Charles Guéné.** - Pour moi, c'est le Sud !

**Mme Mireille Schurch.** - Quel avenir pour ces territoires ?

Enfin, sur la mobilité, je crois que les déplacements sont désormais davantage liés aux loisirs qu'au travail et qu'elle continuera à augmenter.

**M. Éric Doligé.** - Vous parliez tout à l'heure des quarante ans passés à réaliser une rocade autour de Dijon. Quand le Président de la République est venu à Dijon, il a déclaré : « Chaque fois que l'Etat pourra donner plus tôt une autorisation, lever une procédure qui est inutile, alléger une contrainte, on gagnera en croissance. ».

Sur l'homogénéité des territoires : quel est, selon vous, le territoire idéal, le territoire homogène vers lequel il faut aller ? Pour moi, il faut définir l'homogénéité, qui n'est pas forcément culturelle, économique, et la bonne dimension vers laquelle il faut aller.

Le référendum est-il la solution ? Le politique est-il une autre solution ? On l'a bien vu dans les débats sur Paris et Marseille, ce n'est pas facile de trouver la bonne formule.

Vous avez dit : les citoyens ont du mal à connaître le rôle des collectivités locales tellement c'est foisonnant et compliqué. Mais il faudrait que, parfois, les journalistes expliquent comment sont organisées les collectivités locales. On nous envoie souvent des jeunes qui n'ont pas été formés ; certains ne connaissent rien à cette organisation des territoires.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Je reviens sur ce qui a été dit concernant les référendums qui échouent tout le temps. Ils échouent pour ceux qui les ont organisés. Mais dans l'échec, il y a quand même une réponse qui est donnée. Et celle-ci est départementale, en Alsace, comme en Corse ; même dans des régions à forte identité, le sentiment a été que le choix de l'intégration à la France passait par le département plus que par la région.

**M. Charles Guené.** – J'ai beaucoup apprécié vos propos.

A priori, je n'ai pas de religion administrative. Ce qui est intéressant est de savoir ce qu'il faut pour les gens et ensuite en déduire le système à mettre en place.

On voit bien que les décisions concernant une université ou un aéroport ou le numérique appellent des réponses différentes : pour certains investissements, il faut choisir un lieu d'implantation, pour d'autres, il faut les généraliser sur tout le territoire.

Nous sommes écartelés entre deux notions : l'envie de péréquation et d'égalité et, en même temps, une tendance qui nous dit le contraire –il ne faut pas aller dans cette région, car c'est coûteux–. Le conflit de ces deux arguments va nous guider dans le choix du bon niveau d'administration, capable de gérer.

**M. Christophe Mahieu.** – En ce qui concerne la remarque sur les étudiants des écoles de journalisme, je suis souvent étonné de leurs difficultés à appréhender les notions de « conseil régional », de « conseil général ». Cela montre bien que même pour des gens qui ont une certaine culture et sont plutôt ouverts sur le monde, ce n'est pas évident !

Vous m'avez interrogé sur l'hétérogénéité. Il y a de vraies différences culturelles entre départements et même parfois à l'intérieur d'un même département. L'hétérogénéité est une vraie force à partir du moment où les gens se côtoient et sont amenés à vivre ensemble. Je reprends l'exemple cité tout à l'heure des Dijonnais qui ne vont pas à Nevers : ils sont pourtant voisins d'une même région. On essaye de créer des projets régionaux et les gens n'ont pas l'occasion d'en parler.

Sur la question de l'Etat stratège. Pour un certain nombre d'infrastructures et certains équipements, il est vrai qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'en déterminer l'implantation. Mais si la région Bourgogne était bien délimitée, s'il avait été procédé à un bon découpage régional, l'infrastructure naîtrait naturellement de façon rationnelle et logique. Si la Franche-Comté et la Bourgogne faisaient partie de la même région, l'Etat n'aurait pas besoin d'intervenir pour décider de l'emplacement de l'aéroport, qui le serait à l'intérieur même de la région. Le manque de coordination est plutôt le reflet d'un mauvais découpage régional.

La taille : notre région a un grand nombre de communes. Certaines communes de Côte-d'Or ont dix habitants. Cela n'a donc pas de sens même

---

s'il y a un attachement à la commune. Faut-il distinguer aspect identitaire et aspect fonctionnel ? En tout cas, l'intercommunalité est la bonne réponse.

En ce qui concerne le numérique, j'ai peut-être une vision très optimiste. Je pense qu'il devrait permettre de faire tomber des murs entre milieux rural et urbain et faire travailler ensemble leurs habitants. Aujourd'hui, on arrive à faire travailler des gens entre pays éloignés. Pourquoi pas à l'intérieur d'un même département les habitants des milieux urbain et rural ? Certes, les entreprises ne sont pas encore organisées pour le télétravail. Mais dans vingt ou trente ans, l'amélioration des outils permettra son développement.

Je suis très sceptique sur les référendums : les Français sont naturellement, peut-être par peur, trop conservateurs. Il me semble qu'il faut plutôt organiser une consultation, l'Etat prenant ensuite la décision de redessiner les régions. Ce qui est important c'est de mettre en place des projets fédérateurs et mobilisateurs -par exemple dans les domaines économique ou de la santé- pour que les gens se rendent compte des bienfaits du redécoupage. Si l'on s'en tient au seul aspect politique, on risque l'échec.

**M. Dominique de Legge.** - Je souhaite revenir sur le décalage entre le sentiment d'appartenance et l'absence de cohérence de nos territoires régionaux. Ce constat conduit à s'interroger sur la nature du fait régional. Je tenterai d'y répondre à travers le prisme breton où la situation est l'inverse de celle que vous avez décrite : la « Bretagne administrative », composée de quatre départements, ne correspond pas à la « Bretagne historique » qui réunit cinq départements avec la Loire-Atlantique dont quarante communes portent le nom de Bretagne. Par ailleurs, le château des ducs de Bretagne est situé à Nantes et non à Rennes.

Depuis les lois de décentralisation de 1982, quel a été le seul grand projet fédérateur régional en Bretagne ? Le TGV. Pour le financer, on a fait appel aux départements et à la région Pays-de-la-Loire. Je me demande si on ne s'est pas trompé lorsque la région est devenue une collectivité territoriale de plein exercice. Pour dépasser l'opposition entre un territoire administratif et une identité culturelle, ne faudrait-il pas revenir à des régions qui seraient des établissements publics de coopération interdépartementale ?

**M. Henri de Raincourt.** - Je suis très honoré par la place qu'occupe la Bourgogne cet après-midi. Il est vrai que cette région dispose d'un avantage substantiel par rapport à d'autres régions : la Bourgogne est connue dans le monde entier grâce à ses vins.

Pourquoi rechercher des territoires homogènes ? On n'y arrivera jamais. Le seul territoire homogène, c'est éventuellement la commune. À l'heure où l'on discute du périmètre des intercommunalités, des SCOT, de la répartition des compétences et de la nouvelle carte cantonale, la recherche de l'homogénéité apparaît inaccessible. La différence pourrait s'établir entre les

différentes catégories de collectivités territoriales à partir de la proximité : il doit y avoir, d'une part, une ou plusieurs collectivités territoriales de proximité et, d'autre part, une ou plusieurs collectivités territoriales de grande envergure, qui ne se confondraient pas avec l'Etat mais qui favoriseraient l'aboutissement d'opérations que les régions ne parviennent pas à réaliser.

Notre rapporteur a rappelé que le périmètre de la Bourgogne était trop étroit, notamment en matière universitaire. Comment pouvons-nous avoir, en Bourgogne, une université qui puisse se comparer avec celles d'Île-de-France ou de Rhône-Alpes qui sont les premières de France ? C'est hors de notre portée, même si notre région fusionnait avec la Franche-Comté.

Pourquoi avoir des aéroports partout ? C'est le TGV qui apparaît pertinent à l'échelle de ce territoire : faire Paris-Dijon en train ou en avion n'a pas le même bilan carbone, en temps et en coût. Sur le plan des transports, il me paraît important de ne pas avoir de vision prédéfinie avec un ou deux aéroports par région. Il convient de raisonner sur la facilité et la rapidité des liaisons de transports. Par exemple, le coût de la fameuse « LINO », la liaison intercommunale nord-ouest, de Dijon s'élève à 40 millions d'euros. Alors qu'il ne rapporte rien au département de l'Yonne, nous participons financièrement à ce projet, par solidarité.

Il ne faut donc pas avoir une vision trop théorique des choses. Toute réflexion qui précède l'action doit s'inspirer de l'histoire et de la géographie. Il faut sortir de nos visions trop cartésiennes. Je milite pour des grandes régions sans ambition de proximité mais avec une réelle vocation d'aménagement du territoire. La cohérence d'une politique sur un espace suffisamment vaste reposera sur le lien entre les collectivités territoriales de proximité avec la collectivité territoriale d'aménagement du territoire. Ce succès permettra de ne plus se tourner vers l'Etat qui n'a plus les moyens de conduire une politique de coordination.

**M. Bruno Sido.** – Vous dites que nos concitoyens connaissent mal le rôle des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres. Ce constat est à la fois vrai et inexact. Si une personne a quelque chose à demander, elle saura à qui s'adresser, comme le montre l'exemple des transports scolaires. Il en est de même pour les industriels. En Haute-Marne, nous avons mis en place un GIP qui gère les fonds d'accompagnement pour un laboratoire de gestion des déchets nucléaires. Ces fonds sont destinés au développement économique. Les entreprises, qui l'ont bien compris, ne s'adressent plus à la région ou au département mais directement à ce GIP.

Sur la question du redécoupage des régions, on ne parviendra pas à l'émergence de territoires homogènes. Par exemple, mon collègue Charles Guéné, pourtant du même département que moi, se sent bourguignon. C'est pourquoi il faut s'attacher à trouver des territoires utiles et cohérents.

---

Pour la région Champagne-Ardenne, la carte actuelle est calquée sur celle de la province royale. Les gouvernements de l'époque ont donc fait preuve d'un manque d'imagination incroyable.

Nous n'avons pas abordé une question qui me paraît pourtant essentielle : celle du fait métropolitain. Quand les départements ont été créés, Paris ne comptait que 600 000 habitants, Lyon 100 000 et Marseille 110 000. Les départements étaient alors pertinents. Ils le demeurent aujourd'hui sur 50 % du territoire au moins, plus spécifiquement les territoires ruraux. On peut en revanche s'interroger sur la pertinence des départements du Rhône et de la petite couronne parisienne. Il y a des moments où la France avance. Ainsi, sous Napoléon III, le Baron Haussmann a permis des réalisations exceptionnelles à Paris avec l'absorption de communes avoisinantes qu'étaient Passy, Auteuil et Vaugirard. Le département de la Seine allait au-delà des fortifications parisiennes. Puis on a réduit ce même département, pour des raisons que j'ignore, au boulevard des Maréchaux tout en créant cinq nouveaux départements autour de Paris.

J'ai lu le rapport de l'OCDE consacré au millefeuille territorial français qui concluait à la disparition des départements pour réaliser des économies. En tant qu'animateur du groupe minoritaire de l'Assemblée des Départements de France, j'ai souhaité rencontrer les auteurs de ce rapport. Ils m'ont avoué qu'en réalité, il fallait supprimer, non pas les départements, mais les communes. Toutefois, ce discours n'est pas dans l'air du temps. En Poméranie, dans l'ancienne Allemagne de l'Est, nous assistons aujourd'hui à des fusions de communes en raison de la pauvreté de ces dernières, qui donnent naissance à des communes nouvelles, comme en France. Dans leur « contrat de mariage », il est indiqué la commune qui sera amenée à disparaître physiquement. Ce dispositif n'est pas transposable en France.

Dans mon département, vient d'être inaugurée la dixième commune nouvelle issue de la fusion de deux communes, elles-mêmes issues de la loi Marcellin. Ainsi, c'est quatre communes qui ont fusionné dans une seule.

Dernière question relative au fait régional, pourrait-on parvenir à une carte à zéro région ? Et pour faire quoi ?

**M. Christophe Mahieu.** – Je redis qu'il me semble opportun que les régions soient redécoupées en zones plus larges. S'il leur est impossible d'être homogène, au moins faut-il qu'elles puissent créer une communauté d'intérêts. Si les entreprises sollicitant des crédits identifient bien les différents territoriaux, ce n'est pas le cas, en revanche, de la grande majorité des Français, qui n'ont rien à demander. C'est pourquoi, ils ne perçoivent pas la logique de l'organisation territoriale.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je retiens de nos échanges les points suivants :

- il serait opportun de dessiner de grandes régions, dont le nombre irait de huit à dix en recherchant la plus grande cohérence ;

- les citoyens n'identifient pas les compétences et les priorités qui sont, pour la région, la stratégie, et pour le département, la proximité ;

- vous avez parlé de la nécessité d'une présence fine de l'État, et je retiens la pertinence de cette expression ; ce ne doit pas être la démographie qui commande la présence ou non de l'État ;

- il faut accepter la différenciation suivant les territoires ; le schéma d'organisation ne peut pas être identique à Paris, à Lyon ou dans le Poitou. Mais, au total, dans les régions rurales, c'est bien le département qui assure la cohésion.

**Mme Catherine Troendle.** - Je voudrais revenir sur l'échec du récent référendum en Alsace : cette région est marquée par une forte identité, mais dont les conséquences sont différentes entre le Haut-Rhin et le Bas-Rhin. La peur du pôle métropolitain explique largement l'échec. Il aurait sans doute fallu commencer par des mesures pragmatiques, comme la fusion des agences de tourisme et de développement.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je relève que les deux référendums qui ont été organisés en Corse puis en Alsace ont traduit chaque fois un choix pour l'enracinement local.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** - J'aurais souhaité le succès du référendum en Alsace, mais je constate que la période actuelle est plus propice aux craintes qu'à l'espérance.

**M. Charles Guené.** - Si pour la fusion en cours à Lyon, et celle projetée à Marseille, on recourrait à la voie référendaire, l'échec serait quasi certain.

**Mme Catherine Troendle.** - En Alsace, de nombreuses questions concrètes posées par les citoyens lors des réunions précédant le référendum sont restées sans réponse, car ce dernier portait sur un projet d'organisation, pas encore finalisé. C'est pourquoi les messages hostiles émis par certains conseillers généraux, élus de proximité, ont été prédominants.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Il nous reste à remercier Monsieur Mahieu pour la qualité de ses propos, qui ont porté sur des sujets concrets et ont suscité des réactions intéressées des participants.

---

**Audition de M. Lawrence Cannon, ambassadeur du Canada en France**  
(Mardi 18 juin 2013)

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Monsieur l’Ambassadeur, notre mission recherche les voies de réforme, les perspectives de la décentralisation à l’horizon 2020 pour articuler nos territoires à la fois en protégeant les exigences de cohésion nationale et en valorisant les capacités locales. Nous croisons de nombreuses problématiques : entre l’urbain et le rural, entre notre territoire et celui des pays voisins européens ...

Nous avons choisi comme méthode de travail de demander à certaines personnalités extérieures à notre système d’organisation territoriale de nous éclairer sur ces sujets. La semaine dernière, un grand patron de la presse régionale nous a exposé son « vécu » de la décentralisation.

Vous même portez un regard extérieur grâce à la « polyculture » qui est la vôtre. Vous êtes un homme politique enraciné et élu, vous avez été ministre des affaires étrangères de votre pays, vous avez mené une carrière politique nationale et locale et, aujourd’hui, vous êtes ambassadeur d’un pays qui parle la même langue que la nôtre mais qui présente beaucoup de différences de culture et d’organisation. Cela ne veut pas dire que nous sommes dans la vision d’un fédéralisme à la française. Ce n’est donc pas la recherche du Canada en tant qu’organisation qui est notre préoccupation première, mais celle de la vision d’un canadien, du regard de quelqu’un qui circule dans le paysage français.

**M. Lawrence Cannon, ambassadeur du Canada en France.** – J’ai accepté tout de suite et avec plaisir de répondre à votre invitation car c’est un sujet qui me tient particulièrement à cœur à cœur.

J’ai bien compris le sens de vos travaux. Comment assurer que le partage des pouvoirs et responsabilités entre tous les acteurs et la gouvernance réponde le mieux possible aux besoins de la population ? Comment la décentralisation peut-elle permettre d’être plus efficace, plus responsable et proactif ? Au Canada, au cours d’une partie de ma carrière, j’ai tenté d’apporter des réponses à ces questions.

Dans ma position, vous comprendrez que je ne peux pas commenter la direction que doit prendre la France dans son organisation territoriale.

Les différences institutionnelles entre la France et le Canada sont importantes. Nous n’avons pas la même histoire mais vous me permettrez, avec un clin d’œil, d’apporter une position de non-ingérence mais aussi de non-indifférence car les réponses que vous proposerez pourront peut-être aussi inspirer ceux qui ailleurs dans le monde, et entre autres au Canada, réfléchissent au même sujet.

J'ai été élu municipal dans la banlieue de Montréal, puis élu provincial, ministre du Québec pour les communications, de nouveau élu municipal, puis un saut dans la politique fédérale -j'ai été ministre des affaires étrangères puis titulaire du portefeuille des transports, des infrastructures et des collectivités-. Dans tous ces postes, j'ai pu voir et vivre le fonctionnement des institutions canadiennes, j'ai été au cœur du partage des pouvoirs canadiens. De toutes ces fonctions, celles qui m'ont servi politiquement sont celles d'élu local.

Je ne vous ferai pas un cours sur le fédéralisme canadien mais, en quelques mots, je vous préciserai que les missions régaliennes (affaires étrangères, droit pénal, système bancaire) relèvent du pouvoir central ; les états provinciaux sont investis de quelques missions spécifiques, l'éducation notamment. Certaines missions appellent les deux niveaux à travailler ensemble ; il existe des responsabilités partagées : la justice pénale -le droit criminel est fédéral, l'administration de la justice relève des provinces- ; la santé -le fédéral veille aux grands principes d'universalité, à l'accès aux soins et finance le système, la gestion et l'administration de la santé sont de la compétence des provinces- ; la communication. C'est vrai aussi pour les grandes infrastructures et les travaux publics ; s'ajoute un autre interlocuteur, le pouvoir municipal qui, constitutionnellement, relève des états provinciaux. Les provinces ont un pouvoir fiscal propre ; elles peuvent directement emprunter sur le marché, elles bénéficient de l'autonomie budgétaire ; les villes ont aussi accès à certaines taxes. Une péréquation est opérée entre provinces.

Donc, au Canada aussi, existent des risques de tension et de mésentente. On peut aussi souffrir d'une définition trop floue des responsabilités et compétences de chacun. La réactivité de notre système au service du bien public n'est pas toujours à la hauteur. Mais globalement, il fonctionne bien.

Mais pour que cela marche, il faut quelques ingrédients. Mon expérience de praticien de la chose politique m'a permis de tirer quelques enseignements. Ils valent pour le Canada. Je ne prétends pas que ce serait bon pour la France ou pour d'autres pays. Je vous les livre bien humblement.

Premier enseignement : le niveau central n'est pas le mieux placé pour comprendre les besoins du terrain et il ne faut pas infantiliser le niveau local. Un exemple : l'état central, qu'il soit fédéral ou provincial, peut vouloir construire des centres sportifs sur tout le territoire ; mais une ville peut avoir plus besoin d'une patinoire ou d'une meilleure installation de traitement des eaux usées. C'est normal, le niveau central veut l'égalité entre les territoires. Je lui préfère l'équité. Tous n'ont pas les mêmes besoins mais tous ont droit à un traitement égal de leurs besoins.

On parle de plus en plus au Canada de subsidiarité. Un arrêt de la Cour suprême a bien résumé ce qui devrait être l'état d'esprit de tout régime

---

décentralisé : dans un monde où les divers niveaux se chevauchent de plus en plus dans la vie réelle, il faut permettre aux différents paliers de légiférer ensemble dans les matières relevant de leur compétence, il faut permettre au palier de gouvernement le plus proche des citoyens d'apporter de la législation complémentaire et d'accompagner avec les circonstances locales sans empiéter sur les compétences de l'autre. Bref tout, une fois de plus, est une question d'équilibre.

Cela m'amène au deuxième enseignement. Entre les divers acteurs concernés, il faut parvenir le plus rapidement possible, dès le début du processus, à une définition commune des objectifs à atteindre sur des critères clairs, rigoureux, transparents, orientés vers les résultats. Il faut établir un plan d'ensemble qui est indispensable pour dégager une communion de pensée et donc une communauté d'action. L'un ne peut exister sans l'autre.

Troisième enseignement. La politique est l'art du possible. Le possible passe par le compromis. Or pour parvenir à un compromis, une solution qui tienne compte des différences de chacun, tout n'est pas obligé de se dérouler sur la place publique. Il y a un temps pour la communication, il y a un temps pour la discussion sérieuse, loin des enjeux médiatiques.

Quatrième enseignement. Je vais terminer mon propos par une énorme banalité : tout cela repose sur la bonne foi de chacun ; quelle que soit la structure de gouvernance, on n'arrive à rien si on ne respecte pas ses partenaires. Il faut d'abord être animé par le bien commun. Il faut comprendre que tous ne gagneront jamais autant que lorsque chacun de nous y gagne. Là, les parlementaires que vous êtes, que j'ai été, peuvent jouer un rôle important.

Au Canada, comme dans toute structure décentralisée, la vérité est multiple entre le maire, le représentant de l'Etat central ou de l'état régional, les intérêts peuvent être divergents et il n'est pas toujours facile de parvenir à un consensus. Les fonctionnaires jouent un rôle primordial d'expertise et de soutien, mais ils ne peuvent pas remplacer ceux qui ont reçu de leurs concitoyens le mandat de les représenter. Au Canada, le parlementaire est souvent cet acteur qui facilite le partage, la communication entre les acteurs ; il vient d'un territoire précis, il connaît les besoins de sa population, il connaît le maire, les autres parlementaires et les élus de sa région. Il est au parlement national et en contact avec les ministres responsables et donc aussi interpellé par la réalité de tout le pays. Son rôle mérite peut-être aussi d'être davantage mis en valeur.

Voilà les quelques réflexions générales que je voulais partager avec vous, celles d'un ambassadeur mais aussi d'un acteur de terrain.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Concernant ce dernier point, pourriez-vous préciser comment le parlementaire est le médiateur de la décentralisation ? Cette question est très importante pour nous, surtout s'il est décidé de mettre en place le mandat unique. En France, souvent, le

parlementaire assiste aux manifestations et aux partenariats noués entre le président du Conseil général, du Conseil régional ou le maire, mais ce rôle que vous décrivez du parlementaire, au cœur de la décentralisation, n'existe pas à ce jour. Comment est-il un acteur du consensus par exemple entre la province ou la ville et l'Etat central ?

Pourriez-vous également nous décrire les relations infra-provinciales, entre le comté et la ville ? Quel est le pouvoir du comté, qui est une circonscription électorale, et observe-t-on l'équivalent de la logique départementale existant chez nous, c'est-à-dire une alliance d'un espace urbain et d'un territoire rural ?

Enfin, il y a quelques années, Québec a fusionné des intercommunalités : où en est ce processus et quelles furent les modalités de fusion utilisées ?

**M. Philippe Dallier.** – Vous avez dit avoir été un élu de la banlieue de Québec, je suis un élu de la banlieue parisienne. Je travaille depuis un certain temps à la constitution d'un « Grand Paris » au sens d'une collectivité territoriale, et c'est très difficile. Il y a quelques années, des collègues sénateurs étaient allés à Toronto se nourrir des expériences locales s'agissant de la métropolisation et des questions de gouvernance. Ils sont revenus avec l'idée selon laquelle il ne fallait pas commencer par des réformes institutionnelles : les initiatives doivent venir du terrain, et les réformes de gouvernance en découleront. Pourriez-vous nous apporter des éclairages sur la méthode mise en œuvre ? Car aujourd'hui, ici, nous attendons que les projets viennent du terrain, mais personne n'étant d'accord sur le terrain, aucune initiative n'est proposée, et cette « ville monde » qu'est Paris ne dispose toujours pas d'un outil de gouvernance à la hauteur des enjeux.

**Mme Mireille Schurch.** – Je souhaiterais savoir comment est organisée la péréquation, notamment concernant le système de santé : l'Etat donne de grands principes, mais comment sont gérés ce que j'appelle les « égoïsmes provinciaux » ?

**M. Dominique de Legge.** – Dans le prolongement de la question précédente, pouvez-vous nous indiquer s'il existe une spécialité de l'impôt en fonction des collectivités territoriales, ou si elles prélèvent toutes un impôt sur une base identique.

Par ailleurs, il existe en France un principe constitutionnel selon lequel il ne peut y avoir de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre : qu'en est-il au Canada ?

**M. Lawrence Cannon.** – Le rôle du parlementaire est en effet primordial, car il est le plus familier de l'organisation du territoire et des questions d'actualités. Au Canada, si une localité souhaite la mise en place d'une infrastructure, elle s'appuie sur le parlementaire. Ainsi, dès mon élection comme député fédéral, et sachant qu'il existait un budget d'appoint pour stimuler les projets d'infrastructures, avec mes collègues élus de la

---

région, nous nous sommes réunis, derrière une porte close, pour déterminer, ensemble, les priorités pour le territoire. En effet, 80 % des projets sur un territoire sont réalisés grâce à une intervention financière de la part des trois niveaux de collectivités. Au quotidien, les députés et le maire doivent avoir une ambition partagée. Évidemment, il s'agit d'une logique « gagnant – gagnant » car s'il n'existe pas de consensus au niveau local, les projets n'aboutissent pas.

S'agissant du pouvoir des parlementaires, au Québec, statutairement, il est prévu une rencontre dans le cadre de la Conférence régionale des élus (CRÉ). Le président de la Conférence régionale des élus est un maire, désigné par les autres maires de la région, et sont également représentés le pouvoir provincial, les organismes en faveur du développement économique. Il s'agit d'une conférence institutionnalisée, alors qu'au contraire, les rencontres avec les députés, évoquées précédemment, sont informelles. La CRÉ est une institution mise en place par le Gouvernement provincial, qui fait valoir des recommandations qui sont ensuite acheminées vers les autorités fédérales.

Concernant les fusions, il y a, il est vrai, un très grand nombre de municipalités. Au Québec, à partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000, le Parti québécois arrivé au Gouvernement, a proposé beaucoup de regroupements. L'objectif était la mise en commun des équipements, des infrastructures, pour faire des économies d'échelle ; c'est parfois périlleux et difficile, mais, personnellement, je défends cette opération car je crois que le niveau local peut bénéficier grandement de la fusion. Ainsi, une circonscription électorale qui était dans l'Ottawa québécois comportait 45 municipalités : je pense qu'on aurait été mieux servi avec trois, puisque, géographiquement, c'était la grandeur de la Belgique.

Sur la région et l'agglomération de Québec, il faut être conscient qu'avant la fusion, nous disposions d'une communauté urbaine. Le vote était proportionnel à la quote-part de chaque municipalité. Par exemple, lorsque j'étais l'adjoint parlementaire du ministre responsable du développement technologique au Québec, nous avons subi une pression importante pour créer, sur un territoire, relevant à la fois de la ville de Sainte-Foy et de la ville de Québec, un parc technologique. Or, la mairesse de Sainte-Foy était obstinément et délibérément opposée au maire de Québec d'alors, Jean Pelletier. Ce territoire, qui devait être unifié, l'a été, mais pendant plusieurs mois, la mairesse de Sainte-Foy, Andrée Boucher a menacé de voter un taux de taxation plus faible sur sa partie du territoire. Aussi, au niveau provincial, nous avons été obligés d'arbitrer. Lorsque le Gouvernement du Québec a fait sa proposition de fusionner la grande région, l'idée a été bien accueillie pour éviter ce que je pourrais appeler les « chicaneries de carré de sable ».

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – La fin de l'histoire, c'est qu'Andrée Boucher est devenue maire de Québec !

**M. Lawrence Cannon.** – Tout à fait ! Sur ce point, je pourrais vous en conter bien d'autres, notamment les oppositions des municipalités s'agissant de l'alimentation en eau.

Concernant la péréquation, le Gouvernement fédéral est responsable d'un programme très complexe : il convient d'une part de mesurer la richesse collective d'une province ou d'une région, et d'autre part d'identifier ses besoins, qui peuvent être spécifiques. Dans la mesure où l'Etat fédéral assure le respect du principe d'universalité, notamment dans le domaine des droits à la santé, ce programme vise à équilibrer le système en donnant des ressources additionnelles aux provinces les moins bien nanties. Les bénéficiaires sont donc les provinces moins riches collectivement, comme le Québec par exemple, alors que les provinces de l'Ouest canadien sont au contraire contributrices à ce fonds généralisé.

Sur la question de la tutelle, aujourd'hui, au Québec, la ville de Laval, qui est la troisième en importance, est mise sous tutelle par le Gouvernement du Québec, mais il s'agit d'une procédure très inusitée. Les municipalités relèvent constitutionnellement parlant de l'autorité provinciale, elles sont considérées comme étant des administrations locales, et non un niveau de Gouvernement comme les deux autres. Ce que nous qualifions de tutelle est une procédure sans doute utilisée dans des circonstances extrêmes et peu habituelles. Pour l'essentiel, les municipalités administrent très bien les pouvoirs et les responsabilités qui leur sont dévolus, que ce soit la « cueillette » des ordures ménagères, ou la réalisation des programmes d'infrastructures.

**M. Alain Bertrand.** – Le Canada étant un vaste pays avec des zones de ruralité et d'hyper ruralité, c'est-à-dire faibles économiquement et démographiquement, existe-t-il des aides systématiques pour ces territoires lorsque des initiatives économiques sont envisagées ? En d'autres termes, les lois générales du pays prévoient-elles une attention particulière pour ces zones excentrées ?

Je constate sinon que, comme en France, il existe beaucoup de strates locales au Canada.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Est-ce une loi ou une consultation qui a engagé le processus de fusion à Québec ?

Par ailleurs, dans les municipalités ou, plus largement, dans un territoire local, qui représente l'État : est-ce le préfet ou son équivalent ou bien un parlementaire ?

Se pose également la question de la place des parlementaires dans le processus de décentralisation. Si on était dans la logique du mandat unique dans quelques années, comment un parlementaire non membre d'un exécutif local serait-il associé ?

---

Pour revenir à la question de M. Bertrand, c'est une idée très française de considérer qu'un territoire rural est forcément pauvre. Or, au Canada, la ruralité peut être très riche en raison de la présence de matières premières. La question porte plus, si je la comprends bien, sur les territoires défavorisés.

**M. Lawrence Cannon.** – Pour vous rassurer, il existe des territoires à faible densité de population au Québec ainsi que dans d'autres provinces canadiennes. Nos procédures pour l'implantation des activités suivent un processus particulier. Si un industriel présente un projet d'implantation d'une activité économique, se pose d'abord la question de l'application de la loi relative à la protection du territoire agricole, très rigoureuse, destinée à questionner la pertinence du développement et de l'étalement urbains. Les terres agricoles sont en grande partie protégées. S'ensuit la réalisation d'un « plan d'ensemble ». Imaginez un territoire vierge qui est limitrophe à un centre urbain dans lequel on souhaiterait développer des zones d'habitation de 30 à 40 000 habitants. Vont s'y appliquer des règlements de zonage et d'urbanisme. Il faudra par ailleurs s'interroger sur les usages multiples de cette zone pour y favoriser la « localisation domiciliaire ». Doit-on densifier ou non telle zone ? Doit-on privilégier des maisons unifamiliales ? Ensuite, il faudra réfléchir à l'installation d'une école primaire puis secondaire. Se posera également la question de l'implantation des services de santé, tant publics que privés, examinée par la conférence régionale des services de santé. S'agissant des réseaux routiers, ils relèvent de la compétence municipale. S'y ajoute le réseau routier provincial avec la construction d'un carrefour giratoire afin de favoriser la fluidité des transports. Enfin, le Gouvernement fédéral pourra contribuer à la réalisation de ce réseau routier. Tous les niveaux sont donc présents pour la réalisation d'un tel projet.

Cet exemple me permet de répondre à la question de la place des parlementaires. Ces derniers et les conseillers municipaux sont au cœur de ce système. Nous bénéficions d'un processus plus décentralisé que celui de la France. Par ailleurs, nous n'avons pas de préfet mais des représentants du pouvoir fédéral, plus spécialement du ministère des affaires municipales. Pour reprendre mon exemple, la municipalité doit financer l'aménagement de son territoire par un emprunt qui reposera sur une taxe générale ou une taxe sectorielle. Pour cela, elle doit adopter une résolution relative au financement de ce projet. Elle devra obtenir l'autorisation du ministère des affaires municipales qui s'interrogera sur la capacité de la municipalité à rembourser son emprunt sur 20 à 25 ans. Ainsi, ce ministère garde un œil averti sur les affaires de la municipalité. Toutefois, plus la municipalité est importante, plus elle dispose des moyens nécessaires pour répondre à ces interrogations.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Pour nous, un territoire dans lequel on envisage un tel projet n'est pas considéré comme pauvre mais plutôt comme étant non encore développé et en capacité de le devenir. Un

territoire pauvre est un territoire sur lequel aucune activité ne va s'installer sauf s'il existe une volonté d'attirer. La question qui se pose est de savoir comment les « échelons du haut » aident les « échelons du bas » à être plus attractifs.

Combien y a-t-il d'habitants dans la plus petite commune du Québec ?

**M. Lawrence Cannon.** - La commune de La Motte, en Abitibi, dont on a beaucoup parlé lors de la succession du pape Benoît XVI, compte entre 80 et 100 habitants. La présence des médias a multiplié par cent la population de cette municipalité.

Nous avons également de petites agglomérations et de nombreux regroupements de territoires fragiles, comme ceux dont vous avez parlé.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Ces territoires bénéficient-ils d'une solidarité provinciale pour les aider ?

**M. Lawrence Cannon.** - Oui. Une association regroupe d'ailleurs ces territoires. Lorsque j'étais ministre des infrastructures, une enveloppe de 50 milliards de dollars a été distribuée à l'ensemble du Canada, en fonction du pourcentage de population : ainsi, le Québec a bénéficié d'une dotation de 7 milliards de dollars. À l'intérieur même des critères de distribution de ces fonds, une quote-part reposant sur un seuil de population était spécifiquement dédiée à ces municipalités. Ainsi, les dotations dont ont bénéficié Montréal, Québec ou Gatineau étaient différentes de celles des municipalités à faible densité. Gatineau souhaitait avoir une infrastructure sportive alors que La Motte était préoccupée par ses réseaux d'aqueducs, d'égouts et d'eau potable.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Cela ressemble à une discrimination positive.

Je souhaiterais revenir sur deux points. D'une part, pour Québec, comment s'est opérée juridiquement la fusion ? D'autre part, s'agissant de la question de M. de Legge, il existe trois niveaux au Québec : national, provincial et municipal. Chaque niveau dispose-t-il de ses propres impôts ou les trois niveaux partagent-ils les mêmes impôts ?

**M. Lawrence Cannon.** - Sur la question de l'organisation de la gouvernance de la communauté urbaine de Québec, la population était exaspérée par les innombrables chicanes qui opposaient les municipalités. Ainsi, la volonté de regroupement est naturellement venue, d'abord et avant tout, de la population. Le Gouvernement du Québec de l'époque avait proposé à Montréal et à Québec la constitution d'une commission. L'examen de ce projet a été confié à M. Louis Bernard, ancien secrétaire général du conseil exécutif de Québec. Mme Louise Harel, alors ministre des affaires municipales, a proposé une loi pour autoriser la fusion à Québec, ce qui a été

---

adopté par l'Assemblée nationale. Ces fusions sur l'ensemble du territoire ont été mises en œuvre à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – C'est donc une commission consultative et une loi qui sont à l'origine de la fusion au Québec, avec une volonté initiale de la population.

**M. Lawrence Cannon.** – S'agissant des ressources des différents niveaux, au niveau municipal, les sources de revenu proviennent de l'impôt foncier dont le taux de taxation est fixé par un règlement municipal. Depuis quelques années, en particulier pour soutenir le transport urbain, le gouvernement fédéral a cédé une part de la taxe sur le carburant aux municipalités, part qui est indexée. Ainsi, les municipalités bénéficient d'une autre source de revenus. Dans certaines provinces, cette part est entièrement dédiée aux transports en commun. Dans d'autres, comme au Québec, elle est affectée aux transports en commun et aux municipalités pour réaliser d'autres projets, ces dernières se trouvant désavantagées en matière de fiscalité. Il existe en outre des dotations du gouvernement fédéral ainsi que des dotations d'appoints qui peuvent être attribuées par le gouvernement provincial. La commission scolaire, responsable de l'implantation et du bon fonctionnement du réseau scolaire, bénéficie également d'une source de financement basée sur la propriété et déterminée par voie réglementaire, chaque année, par le ministre de l'éducation du Québec. Si la collecte est supérieure à ce qui était prévu, le surplus est reversé à la province.

Au niveau provincial, les impôts sont personnels et corporatifs, comme par exemple la taxe à valeur ajoutée qui est une taxe de vente qui s'élève à environ 10 %. À ces sources de revenus qui leur sont propres s'ajoutent les transferts provenant du gouvernement central en matière de péréquation et à destination des régimes de santé et sociaux.

Enfin, le gouvernement fédéral bénéficie du même système de ressources : impôts personnels, taxes sur la consommation, taxes d'accises et taxes de douanes, avec une assiette d'imposition plus large.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Vous avez mentionné des exemples de contrats conclus par consensus entre une municipalité et une province : existe-t-il une volonté de structurer dans le temps de tels accords ?

À l'occasion de vos déplacements dans notre pays, vous avez pu observer des projets, par exemple dans le domaine du tourisme : je pense à la maison de Champlain, en Charente-Maritime, qui fait l'objet de financements tant de la région que du département. La structure française paraît telle simple, ou excessivement complexe ?

**M. Lawrence Cannon.** – Au Québec, une loi de l'exécutif interdit au gouvernement fédéral de traiter directement avec les municipalités, et des projets ont été refusés par le gouvernement provincial sur ce motif : un rapport de force s'instaure parfois sur ce point entre les municipalités et le gouvernement provincial.

Je prendrai l'exemple du contrat d'acquisition de bus conclus par les villes du Québec ; ce contrat est géré par les autorités municipales avec le ministère québécois des transports. Le besoin est évalué à 400 bus par an, et le gouvernement provincial participe financièrement à la réalisation de ce projet.

Je constate que ce type de contrat se distingue par des clauses souvent très complexes, particulièrement au Québec. Peut-être la conclusion du futur accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne permettra-t-elle d'introduire plus de flexibilité dans ce type de contrat.

Autre exemple, le traitement des eaux usées : le gouvernement régional établit, par voie législative, la nature du besoin, et confie sa réalisation aux municipalités. On peut ainsi constater que ces pratiques instaurent des obligations contractuelles entre municipalités et gouvernement provincial.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Lors de vos déplacements en France, quels sont vos interlocuteurs les plus fréquents : les départements ou les régions ?

**M. Lawrence Cannon.** – Le plus souvent, ils sont organisés en concertation avec les municipalités. Mais ils me fournissent également l'occasion de rencontrer les autorités départementales et régionales. J'ai constaté en France à quel point l'autorité de l'Etat est omniprésente en la personne des préfets. La situation est différente au Canada, où c'est la conférence des élus qui est chargée des arbitrages et de la planification des projets sur les territoires.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je souhaiterais savoir combien de services sont susceptibles d'intervenir au profit d'un projet formulé par une municipalité, et pouvant être soutenu par d'autres niveaux ?

**M. Lawrence Cannon.** – Ils sont nombreux : au niveau de la municipalité, interviennent le plus souvent les services chargés des finances, de l'urbanisme, et des transports. Au niveau provincial, les ministères de la santé, de l'éducation de la culture et de la communication sont souvent mobilisés. De plus le niveau fédéral intervient parfois, sur la base de pratiques coutumières, pour apporter des financements. Je précise que le niveau fédéral a transféré aux provinces une partie de ses compétences en matière de transport en commun.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Vous avez fréquemment fait état du rôle du ministère des affaires municipales : je présume qu'il n'exerce ni contrôle d'opportunité, ni contrôle de légalité ; quel est alors son rôle ?

**M. Lawrence Cannon.** – L'essentiel de ses attributions passe par un contrôle financier, ainsi que par un examen de l'éthique dans l'exercice du pouvoir.

Le cas de la ville de Laval, dont la municipalité a été dissoute pour malversations financières, est heureusement exceptionnel.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je retiens de nos échanges plusieurs sujets d'intérêt, malgré la disparité de nos systèmes :

- tout d'abord, le rôle du parlementaire dans la gestion du territoire, qui reste à préciser en France ;

- la nette clarification des compétences qui existe, particulièrement au Québec, dans le rôle de chacun des niveaux de collectivités ;

- en matière d'organisation des territoires, votre système fédéral attribue le pouvoir législatif d'adaptation aux provinces. Dans un État unitaire décentralisé comme la France, ce pouvoir d'adaptation pourrait s'exercer au niveau local par voie réglementaire.

Merci, Monsieur l'ambassadeur, de l'éclairage que vous nous avez apporté et qui induit de nombreuses questions sur notre propre système territorial.

**Audition de M. Philippe Wahl, président du directoire  
de la Banque postale**  
(Mardi 25 juin 2013)

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir M. Philippe Wahl, président du directoire de la Banque postale. Notre mission réfléchit à l'avenir de la décentralisation à l'horizon 2020. Nous cherchons à identifier les forces et les dynamiques à l'œuvre, à dresser des constats et à anticiper l'avenir afin d'améliorer l'organisation de notre République dans un souci de cohérence, de proximité, et d'adaptation à l'environnement européen.

Monsieur Wahl, vous connaissez nos territoires sous l'angle financier. Vous voyez les complexités, les fragilités de notre système. Nous auditionnons des personnalités qui ne sont pas des acteurs de la décentralisation mais qui en connaissent le fonctionnement, comme le président d'un titre de la presse quotidienne régionale ou l'ambassadeur du Canada, pour nous aider à tracer des perspectives.

**M. Philippe Wahl, président du directoire de la Banque postale.** – Je suis flatté et honoré d'être auditionné par l'auteur de l'acte II de la décentralisation, et par d'éminents responsables locaux. Je vous donnerai ma vision économique et financière des territoires, qui repose sur trois constats, sans me prononcer sur la question de la superposition des structures territoriales, qui excède mes compétences de banquier.

En 2011-2012, le financement des collectivités locales était dans l'impasse. Les besoins de financement excédaient les capacités du secteur financier. L'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et de la Banque postale a permis de rétablir l'équilibre. La direction du fonds d'épargne de la CDC a ainsi mobilisé 7 milliards d'euros en 2012. Cet équilibre, de surcroît, est durable. La Banque postale accordera, en 2013, 3 milliards d'euros de financement à moyen et long terme. La création d'une banque des collectivités territoriales au sein de notre groupe a été réalisée *ex nihilo*. Notre entrée sur ce marché a stimulé la concurrence : les Caisses d'épargne, le Crédit Agricole, le Crédit Mutuel, les trois acteurs traditionnels, ont augmenté leurs encours. La CDC a décidé d'octroyer un financement de 4 milliards par an de financements à très long terme. De même, l'enveloppe de la Banque européenne d'investissement a doublé pour atteindre 2 milliards d'euros. Les grandes collectivités ont pris l'habitude de faire appel au marché obligataire. Il y a même désormais un excès de liquidités ; d'ailleurs, les marges baissent, ce qui désole le banquier que je suis, car la banque publique doit financer son développement.

---

La Banque postale aurait pu porter son financement à 5 ou 6 milliards d'euros. Entre le marché obligataire et la future agence de financement des collectivités territoriales, ces dernières disposent d'une palette complète de solutions de financement à moyen comme à long terme. Le cas Dexia, objet d'une procédure de résolution ordonnée en 2011, a été résolu grâce à l'action de l'Etat belge et de la Société de financement local (Sfil) côté français. Chacun a joué son rôle, et nous sommes sortis de l'impasse.

Toutefois, certains déséquilibres apparaissent. Comme vous nous l'aviez suggéré, la Banque postale a repris en son sein les équipes de la division des études de Dexia. Les récentes études prospectives qu'elles ont conduites, montrent que les collectivités territoriales sont victimes d'un effet ciseaux : les concours de l'Etat diminuent tandis que les transferts de compétence augmentent. Ainsi, selon nos projections, les investissements des départements passeront de 77,6 milliards d'euros sur la période 2007-2012 à 53 milliards entre 2013-2018.

En outre, la répartition des compétences entre les communes et les intercommunalités, auxquelles s'ajoutent les départements et les régions, souvent associés dans la réalisation de projets, n'est pas toujours évidente aux yeux du banquier. Tous les efforts pour simplifier et clarifier les pouvoirs et les responsabilités et pour rendre le dispositif plus efficace amélioreront les conditions de financement des projets.

Enfin, des besoins de financement nouveaux apparaissent pour financer des politiques sectorielles. Le logement tout d'abord, préoccupation de nombreux élus. La Banque postale a pris la suite du Crédit immobilier de France pour financer l'accession sociale à la propriété. La maîtrise du foncier est complexe et doit être plus efficace. Nous cherchons des interlocuteurs pour apporter des solutions aux clients les plus modestes. La santé ensuite : depuis un mois, la Banque postale a élargi son offre de financement aux hôpitaux. Autre chantier, la transition énergétique, qui entraîne un surcoût parfois insupportable pour les familles modestes. Enfin, nous accompagnons les régions qui développent l'économie de la connaissance et la recherche et le développement. Je préfère financer de tels équipements, qui ont un réel potentiel de création de valeur, que des stades...

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Votre intervention est porteuse de bonnes nouvelles, même si la baisse de la capacité d'investissement des départements de 25 milliards sur les cinq prochaines années est inquiétante. Comment sont répartis les 3 milliards d'euros de prêts que vous avez octroyés ?

**M. Philippe Wahl.** – 750 millions ont déjà été prêtés : environ un tiers aux départements et deux tiers aux communes, très peu aux régions qui ont accès directement au marché de capitaux, moins onéreux. Nous avons également diminué le niveau minimum de nos prêts de 200 000 à

50 000 euros. Avec les prêts-relais ou les échanges taux fixe contre taux variable, nous offrons désormais une gamme complète de produits aux collectivités.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – L’offre de financement existe, mais les collectivités territoriales sont-elles en mesure de rembourser ? Les études prospectives soulignent l’existence de déséquilibres profonds, qui sont loin d’être réglés. Tous les paramètres convergent : le vieillissement, l’augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA, le coût de l’aide aux personnes handicapées. La machine risque de se bloquer. Si nous ajoutons les collèges ou l’entretien des routes, nous risquons de nous retrouver champions du monde des nids de poule avant 2020 – souvenez-vous de l’exemple britannique ! Si les collectivités territoriales sont insolvables, la Banque postale refusera de prêter.

La répartition des compétences entre communes et intercommunalités ne vous paraît pas évidente, dites-vous. Que faudrait-il simplifier ?

Les difficultés de la politique du logement sont d’abord d’ordre économique. Il faut les résoudre, sans quoi le volontarisme sera impuissant. Les logements doivent gagner en confort et en qualité mais leur prix augmente en conséquence. Or le niveau des aides diminue. L’économie du logement social ne fonctionne plus. Quelles pistes proposez-vous ? Vous avez parlé du surcoût de la transition énergétique, pouvez-vous en dire plus ?

Enfin, en tant que banquier, souhaitez-vous plus ou moins de décentralisation ? plus ou moins d’État ? plus ou moins de structures ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Excellente question !

**M. Philippe Wahl.** – Je vous communiquerai l’étude prospective présentée ce matin sur l’investissement des départements.

Le souhait d’une clarification des compétences émane des équipes de terrain qui ne comprennent pas toujours le partage des responsabilités dans le montage des projets entre communes, intercommunalités et départements. Qui fait quoi ? Qui va rembourser ? Si l’intercommunalité peut apparaître comme un facteur de dynamisme, les banquiers sont sensibles aux conflits de compétence ou aux problèmes de financement.

En matière de logement, le principal obstacle est la maîtrise du foncier. Il faut diminuer le niveau de la rente foncière, qui exclut nombre de ménages de l’accession à la propriété. Les collectivités territoriales doivent faire converger leurs efforts pour parvenir à une meilleure maîtrise du foncier. C’est dans l’intérêt du banquier, qui financerait davantage de projets d’aménagement et de prêts aux ménages. La Banque postale a pris la succession du Crédit immobilier de France : en un an, nous avons déjà octroyé 500 millions d’euros au titre du prêt d’accession sociale à la propriété. Il est difficile de devenir propriétaire dans un ensemble où les

---

locataires sont très majoritaires. La mécanique du logement social est bloquée, sans doute parce que nous ne parvenons pas à récupérer la valeur qui existe pourtant. Le parc social est amorti. Une meilleure circulation du patrimoine permettrait de récupérer les plus-values latentes et de réinjecter cette valeur dans le circuit économique.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Une tentative a eu lieu il y a trois ans qui n’a pas donné les résultats escomptés.

**M. Philippe Dallier.** – Ils ne veulent pas.

**M. Philippe Wahl.** – Mais la valeur existe quelque part. Enfin, en tant que banquier, il ne m’appartient pas de réclamer plus ou moins d’Etat. L’essentiel est que les responsabilités soient claires.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Vous devriez entrer dans la diplomatie, Monsieur Wahl.

**M. Yves Rome.** – Le président de conseil général que je suis ne peut que s’inquiéter de la baisse des investissements des départements car ils contribuent, pour une part importante, au financement des services rendus à nos citoyens.

Le partage des compétences entre collectivités serait trouble et incertain ? On se demande qui va rembourser ? Mais toutes les collectivités territoriales sont administrées par des élus responsables. Le principe de séparation entre ordonnateur et comptable prévaut, et les services du Trésor veillent à la bonne tenue des comptes. Ne soyez pas inquiets !

Il est insupportable d’entendre sans cesse imputer les difficultés du pays au millefeuille territorial. Ne convient-il pas plutôt de stimuler l’inventivité et la créativité des collectivités territoriales ? Une jeune banque comme la vôtre devrait former ses agents à leur fonctionnement. Elle ne doit pas se limiter aux grands projets et aux grandes collectivités, qui peuvent se financer directement sur le marché obligataire. La Banque postale est l’héritière d’une grande tradition et doit développer le conseil à toutes les collectivités territoriales, être le premier partenaire des échelons intermédiaires qui ne méritent pas d’être ainsi fustigés.

Enfin, n’oublions pas les besoins de financement des collectivités en matière de réseaux numériques, dont la Banque postale doit accompagner le déploiement.

**M. Philippe Wahl.** – Sans doute n’ai-je pas été suffisamment diplomate... Loin de stigmatiser le millefeuille territorial, je n’oublie pas que les collectivités assurent 70 % de l’investissement public. Je ne faisais que rendre compte du ressenti de nos équipes, qui sont encore jeunes. Avec l’expérience, elles trouveront leurs repères. Si nous pouvions octroyer 5 milliards d’euros de financement plutôt que 3, nous le ferions : un banquier ne demande qu’à financer les projets où les marges sont satisfaisantes. Le financement des réseaux numériques est essentiel. Nous envisageons

d'installer une offre de services numériques dans les 17 000 points de contacts du réseau postal afin de rendre nos produits accessibles sur un support numérique même en l'absence de guichet.

**M. Philippe Dallier.** – L'excès de liquidités sur le marché n'est-il pas le signe que les collectivités, frappées par la baisse des dotations et des droits de mutation ainsi que par la hausse des dépenses, notamment liées à la réforme des rythmes scolaires, réduisent leurs investissements ? Quel en sera, selon vos équipes, l'effet sur la croissance ? Il semble sous-évalué, d'autant que les maires reportent les investissements à l'approche des élections.

**M. Philippe Wahl.** – En 2013, année pré-électorale, l'investissement ralentit. Jamais le niveau des liquidités déposées par les collectivités territoriales au Trésor n'a été si élevé, à croire qu'elles constituent des réserves. En 2014, première année de mandat, l'investissement devrait également rester bas. L'effet sur la croissance du multiplicateur keynésien lié aux investissements ne s'enclenchera vraiment qu'en 2015.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Dans le cycle électoral, l'année pré-électorale est généralement la meilleure...

**M. Philippe Dallier.** – Car les investissements en cours s'achèvent.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – ...mais l'année de l'élection et la suivante sont moins bonnes pour l'investissement. Le pire est à venir.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il faut avoir le moral pour mener des projets en ce moment. C'est à se demander si l'on veut réellement créer des emplois dans notre pays ! Que de complexités pour faire un Center parc, qui existe dans une autre région, que de réglementations... Dans notre pays, mieux vaut être papillon que bon chrétien ! Quelle est votre organisation sur le terrain ? Avez-vous des antennes départementales ?

**M. Philippe Wahl.** – Notre organisation se déploie progressivement. Nous avons six directeurs régionaux, à la tête de grandes régions, et seize implantations locales.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Vous anticipez une fusion des régions ?

**M. Philippe Wahl.** – La Banque postale est une petite banque publique avec un coefficient d'exploitation de 85 %. Notre architecture est adaptée à nos moyens. Je rappelle qu'il y a un an, nous n'avions rien du tout.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Elle ressemble à la France de Pompidou qui envisageait de s'en tenir à vingt ou trente grands départements... Les régions sont-elles devenues bancaires ?

---

**M. Philippe Wahl.** – Les régions, bien notées, peuvent emprunter directement sur le marché, à des conditions plus avantageuses qu’auprès des banques, ce qui n’est pas le cas de tous les départements. Plus les communes sont petites, moins elles ont accès au marché.

**M. Bruno Sido.** – Pourtant de nombreux conseils généraux gèrent des budgets supérieurs à ceux de la région. Pourquoi n’auraient-ils pas accès au marché ?

**M. Philippe Wahl.** – C’est la notation qui est déterminante. La nature des dépenses et des recettes ou le volume de la dette comptent plus que le montant du budget. Or les départements ont à leur charge des dépenses sociales lourdes, et les régions sont généralement mieux jugées par les prêteurs obligataires.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Comment s’organise la concertation avec les autres réseaux bancaires ? Vu son statut, l’instruction d’un projet par la Banque postale n’a-t-elle pas des allures de prescription, et un effet d’entraînement ?

**M. Charles Guené.** – Les points de tensions portaient jusqu’ici sur les emprunts-relais et sur le long terme. Comment s’organise la relation avec les autres banques ?

**M. Philippe Wahl.** – Il serait arrogant de dire que nous sommes prescripteurs, mais si nous faisons masse avec la CDC et qu’elle soutient un projet sur le long terme, nous arrivons en effet à entraîner les autres banques.

Nous sommes capables de prêter jusqu’à vingt ans, mais pas au-delà. Toutefois, la CDC va mettre à disposition des collectivités cinq enveloppes de 4 milliards d’euros.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Quatre enveloppes de 5 milliards, me semble-t-il...

**M. Philippe Wahl.** – Il s’agira de liquidité de 20 à 40 ans, nécessaire pour les projets les plus structurants. Entre 2000 et 2010, il y avait un financement à long terme, mais *revolving* : la collectivité était gagnante... tant que les taux baissaient ! Je défends l’idée que s’il y a projet long, il y a crédit long, donc liquidité longue, donc coût plus important. De ce point de vue, l’intervention de la Caisse est très positive. Nous sommes prescripteurs quand nous agissons de concert.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je souhaite faire rénover la cour de l’école de ma commune, pour un coût de 80 000 euros. À quel niveau la décision se prend-elle ?

**M. Philippe Wahl.** – Les risques se prennent toujours de manière centralisée, car c’est au niveau central que se trouve le capital ! Le directeur régional de la Banque postale en Poitou-Charentes transmettra le dossier, avec son avis, au comité des risques central.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cette organisation est-elle un handicap par rapport au Crédit agricole ou à la Caisse d’épargne ?

**M. Philippe Wahl.** – Pas du tout, car contrairement à eux, nous sommes sur-liquides. Ces banques ont pu accorder plus de crédits aux collectivités en 2013 car elles ont fait moins de crédit immobilier. Étant excédentaires en liquidité, nous pouvons être vos partenaires sur le long terme. En tout état de cause, nous prenons nos décisions rapidement.

**M. Philippe Dallier.** – Dans quels délais ?

**M. Philippe Wahl.** – 24 heures si le projet rentre dans le score, 48 heures si votre cour d'école est confiée à Philippe Starck et que le projet doit être soumis au comité de risques.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Elle ne coûterait plus 80 000 euros mais 800 000 !

**M. Philippe Wahl.** – Au début, nous avons été submergés de demandes, au point que nous avons dû, faute de personnel, éconduire certaines petites collectivités au motif qu'elles ne remplissaient pas les critères... Les députés nous l'ont reproché, à juste titre, et nous allons désormais recontacter ces élus pour faire la pédagogie nécessaire.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Reconnaissons que vous avez apaisé les choses. La crise de Dexia a été un drame pour bon nombre de collectivités locales. Diriez-vous qu'elle est désormais derrière nous ?

**M. Philippe Wahl.** – Oui, sauf pour ce qui est des emprunts dits sensibles. Etat, Banque postale, CDC, SFIL : si l'organisation paraît complexe, c'est qu'on ne peut faire table rase du passé. Il faudra des années à la SFIL pour désensibiliser les 8,4 milliards d'euros d'emprunts sensibles. Entre 2000 et 2010, certaines collectivités ont cherché à emprunter en-dessous du coût sans risque.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – C'est juste, mais dites plutôt qu'elles ont été sollicitées par les prêteurs !

**M. Philippe Wahl.** – Disons qu'elles se sont trouvées dans la situation d'emprunter en-dessous du taux sans risque, ce qui n'est possible que si l'on prend un risque spéculatif. Les choses ont bien tourné pour certaines, mal pour d'autres.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je reviens sur les relations entre communes et intercommunalités, sur lesquelles vous avez été quelque peu évasif. On compte 36 000 communes, 17 000 syndicats, 2 000 intercommunalités environ, soit 60 000 emprunteurs potentiels ; cinq emprunteurs sur six sont dans vos mains. Cette situation vous convient-elle ? Doit-on faire monter en régime l'intercommunalité ? Faut-il s'en tenir à des syndicats très structurants ? Faut-il verser l'intégralité de la dotation à l'intercommunalité, qui organiserait elle-même la solidarité avec les communes membres ?

---

La CDC et la Banque postale d'un côté, les prêteurs traditionnels de l'autre : n'est-ce pas la situation idéale ? Il y a peu, la CDC n'était pas présente sur le marché, et Dexia en pleine fuite en avant...

**M. Philippe Wahl.** – Pour les projets structurants, mieux vaut réduire le nombre d'interlocuteurs. Je ne saurais dire s'il est souhaitable que l'intercommunalité répartisse la ressource, mais je suis favorable à des intercommunalités plus puissantes et plus fédératrices, qui structurent des projets, dynamisent les territoires et conjuguent proximité et efficacité.

L'équilibre actuel est stable. Nous sommes un acteur du financement des territoires pour longtemps, d'abord parce que cela correspond à notre raison d'être, ensuite parce que le réseau postal est l'un des premiers réseaux du pays, enfin parce que nous avons un effet stabilisant. La CDC est à nos côtés, les banques traditionnelles sont stimulées par notre présence, qui les pousse à rester sur le marché. Je crois aux vertus de la concurrence ! Nous avons un bon équilibre, à condition que les élus acceptent le prix de la liquidité et ne cherchent pas à emprunter en-dessous du taux sans risque. Nous ne proposons que du stable, mais à des taux forcément plus élevés qu'il y a dix ans.

**M. Philippe Dallier.** – Quels enseignements avez-vous tirés de l'affaire Dexia, s'agissant des relations avec les élus locaux ? Dexia s'est comporté en Dr Jekyll et Mr Hyde, d'un côté offrant du conseil, de l'autre, plaçant des produits dangereux... Allez-vous conserver les aspects positifs sans retomber dans les travers du passé ? Je crains que la Banque postale ne se montre trop rigoriste, en imposant à tous des taux fixes *ad vitam aeternam*...

**M. Philippe Wahl.** – Nous avons dit d'emblée que l'intervention de la Banque postale supposait un nouveau modèle de financement. L'Etat a demandé à la banque publique d'intervenir, c'était notre devoir, mais pas question pour nous de mettre en risque notre bilan et nos capitaux : nous ne voulions à aucun prix hériter de Dexia !

Tous les acteurs devront se montrer raisonnables. Nos marges sont transparentes car nos produits sont stables. La stabilité compensera des marges plus importantes. Avoir pris des positions de taux entre 2000 et 2010 s'est certes traduit par des gains pour certains mais aussi par une volatilité du système financier qui a entraîné la crise systémique. Les collectivités doivent accepter de payer, non le prix du risque, car elles sont bien gérées, mais le coût de la liquidité.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Au fond, n'êtes-vous pas à vous seul un bel exemple de République décentralisée ? Vous centralisez le risque et décentralisez les projets, vous êtes organisé en grandes régions mais sensible au terrain, vous voulez de la stabilité, et, au total, votre organisation est assez performante ! La banque publique met de l'ordre mais croit à la concurrence et se révèle par là même vertueuse par contagion. C'est au fond ce que nous voulons pour notre système : une vertu nationale qui ne vienne pas paralyser la dynamique locale. Il y a là matière à réflexion...

## Échange de vues

(Mercredi 25 septembre 2013)

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il s’agit pour nous aujourd’hui de discuter d’une dizaine de thèmes qui ont jailli au cours des auditions et déplacements de notre mission. Nous avons rencontré des spécialistes, des praticiens, et nous devons désormais articuler notre réflexion autour des thèmes que va vous présenter le rapporteur.

Je vous rappelle que l’esprit de la mission est de se dégager des questions conjoncturelles pour tirer les lignes de perspective qui pourront guider l’évolution de la décentralisation.

Nous sommes donc dans un état d’esprit constructif pour définir ce que serait, pour le Sénat, la vision d’avenir des territoires.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Il s’agit bien pour nous d’identifier quelques idées susceptibles de rassembler. Tout en nous inscrivant dans la suite des travaux du Sénat et notamment de la mission de 2009 sur l’organisation et l’évolution des collectivités territoriales présidée par Claude Belot, nous avons fait appel à des regards différents.

Au risque de ne pas paraître modernes de prime abord, mais à travers ce que nous avons entendu, il est apparu que dans le milieu rural, le département est la seule structure capable – si on lui donne un cadre réglementaire et législatif cohérent – de garantir les solidarités sociales et territoriales. Tout ce qui tend à subdiviser le territoire en petits morceaux suscite plus de questions que de réponses aux problèmes. Aussi, dans le monde rural, le département doit être vu comme le fédérateur des intercommunalités. En 2009, avec Claude Belot, nous parlions de « conférence départementale des exécutifs », nous le répétons aujourd’hui : il faut de la lisibilité pour le citoyen, mais aussi pour les acteurs de la décentralisation.

Le deuxième sujet concerne la taille des régions et le rôle qui en découle. Certaines régions ont une taille convenable : il s’agit de Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes ou l’Île-de-France, à laquelle pourraient s’adjoindre quelques territoires périphériques sans doute. Pour le reste, les régions françaises ne sont pas à la dimension d’un pays qui a un grand territoire et doit traiter des questions d’accessibilité, de formation et d’emploi. Les régions littorales en France sont ainsi beaucoup trop nombreuses ! Aussi, les régions ne jouent pas le rôle qui devrait être le leur. Nous proposons donc le remplacement des vingt-deux régions par huit régions de grande taille : cela devra peut-être se faire petit à petit, avec des phases de coopération renforcée.

---

S'agissant de l'intercommunalité, la France a choisi d'avoir seulement 2 000 intercommunalités, mais un très grand nombre de communes auxquelles les citoyens sont très attachés. Aussi, faut-il admettre que l'intercommunalité est bien une coopérative de communes. A moins que l'on assiste à la fin du sentiment d'appartenance communale, ce qui est bien peu probable, l'intercommunalité ne peut pas se concevoir dans une relation hiérarchique vis-à-vis des maires.

Nous proposons par ailleurs une unification du système juridico-financier de l'intercommunalité, en commençant par les communautés de communes. Les statuts fiscaux et institutionnels se sont multipliés, ce qui rend toute réforme impraticable. Il faut donc ramener le nombre de formules d'intercommunalité de dix à une seule. Le fait que le système soit désormais illisible ouvre la porte à tous les lobbys. Nous avons eu à Rennes une démonstration pertinente de cette nécessité de simplifier le système juridico-financier.

Le cinquième point concerne l'adaptation du pouvoir réglementaire. Dans certains domaines choisis, le Parlement adopterait des lois-cadres qui seraient ensuite appliquées par les collectivités territoriales en prenant en compte les spécificités territoriales. Il apparaît en effet indispensable de prévoir une faculté d'adaptation de certaines lois. Ces dernières feraient l'objet d'une application différenciée par un règlement co-élaboré par le préfet et les élus de la collectivité concernée, région ou département et sans doute métropole.

La proposition suivante concerne l'instruction unique. Il n'est plus acceptable d'avoir quatre ou cinq instructions parallèles sur un même dossier, qui peuvent avoir des obligations différentes, voire contradictoires. En quelque sorte, il faut sortir du système des instructions fédérales. Cette proposition représenterait un progrès énorme et conduirait à la fin des financements croisés.

**M. Philippe Dallier.** – Cela signifie-t-il que les critères d'instruction seraient identiques à tous les niveaux ?

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Cette proposition tend à aboutir à un unique instructeur. Il reviendra aux collectivités de définir par convention les critères communs. Si les collectivités ne parviennent pas à un accord, il n'y aura pas d'instruction unique. L'objectif est de simplifier la vie des porteurs de projets.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Ce sixième point permettrait une dépolitisation de l'instruction.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Le point sept vise à confier un nouveau rôle aux parlementaires dans la décentralisation de demain. À l'heure où le cumul des mandats devrait être supprimé, quel sera le rôle des parlementaires ? Il ne devra pas être totalement coupé du terrain. Il pourrait être associé aux procédures de contractualisation entre l'État et les

collectivités territoriales ou participer à la répartition de certaines dotations de l'État. Il nous apparaît important que le parlementaire de demain puisse exprimer certaines choses au sein d'un comité des parlementaires, qui aurait une vocation régionale. Cette proposition doit s'accompagner du renforcement des moyens d'expertise des deux Assemblées, indépendants de l'État, en matière de gestion territoriale.

Le point suivant concerne la présence de l'État dans les territoires dont il est nécessaire de renouveler les modalités. Il faut sortir de la confusion du cumul des services au niveau local tout en garantissant l'accès à la République au plus près des citoyens. Pour chaque domaine, il convient de prévoir un service unique qui pourrait être contractualisé entre l'État et les collectivités. A cet égard, nous proposons de rendre obligatoire un schéma d'accessibilité des territoires, notamment pour les banlieues et les espaces ruraux.

J'en viens au point neuf portant sur le Grand Paris. Nous constatons que l'évolution vers une unité métropolitaine de la zone dense est souhaitable, et que les deux Assemblées s'accordent sur cet objectif dans leur examen du projet de loi sur les métropoles. À l'horizon de notre réflexion, on peut concevoir la fusion des départements.

J'en termine par la constatation que le système actuel des finances locales est devenu illisible, et structurellement créateur d'inégalités. De plus, les compétences dans ce domaine se font rares, que ce soit au sein de l'État ou du monde universitaire. Par ailleurs, la recherche de l'autonomie fiscale ne semble pas une voie d'avenir pour les territoires les plus pauvres. Il semblerait plus opportun de reconstruire une solidarité dans le partage des ressources fiscales, et de clarifier et d'unifier les critères de la péréquation à laquelle serait fixé un objectif chiffré de réduction des inégalités. Cette reconstruction ne pourra être réalisée qu'avec une progressivité dans sa mise en œuvre. Quant à la réduction des inégalités, elle doit s'opérer à partir d'indices incontestés de charges et de ressources, particulièrement pour l'ensemble des communautés.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il faut poursuivre un objectif prioritaire de lisibilité pour les élus mais surtout pour le citoyen.

**M. Bruno Sido.** – Les perspectives qui viennent d'être exposées me semblent constituer des bases solides pour une nouvelle organisation de nos territoires, et je m'y rallie.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Pour ma part, je reste sceptique sur l'opportunité d'un regroupement régional s'il n'y a pas d'augmentation de leurs moyens. Ainsi, je ne vois pas ce qu'apporterait l'union du Limousin au Poitou par exemple.

Quant aux départements, je crains que leur avenir ne soit fortement compromis du fait des problèmes financiers qu'ils rencontrent, de l'émergence des métropoles, et des revendications de transfert de

---

compétences que les grandes villes ne manqueront pas de formuler. Dans ce contexte, le rôle du département apparaîtra comme résiduel, et cette structure, finalement, non viable. Mais je vous concède qu'elle est utile en zone rurale !

Enfin, s'agissant du rôle local du parlementaire, je ne vois pas ce qui pourra le justifier une fois que ce dernier n'aura plus qu'un mandat national. Certes, l'actuel mode de scrutin uninominal ancre le parlementaire dans la vie locale, mais si la proportionnelle lui était substituée, ce que je ne souhaite pas, sa situation ne lui permettrait plus guère d'avoir un rôle local.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – L'étude d'impact réalisée par le gouvernement sur le projet de loi sur le non-cumul n'évoque pas cet aspect, mais il est indéniable que le rôle du parlementaire évoluera du fait de l'adoption de ce texte.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Notre rapport doit clairement fermer la porte à l'évidence de la suppression du département. Quand la ville chef-lieu ne regroupe que 20 % de la population du département, comme c'est le cas pour Limoges, par exemple, la nécessité d'un niveau supérieur pour assurer la cohésion territoriale s'impose. Sinon, nous verrons apparaître un « sous-prolétariat » rural. Dans la même perspective, la constitution progressive de grandes régions, une dizaine par exemple, permettra de dissocier clairement leur rôle de celui du département.

**M. Charles Guené.** – Je suis d'accord avec l'objectif de n'avoir plus que huit régions. S'agissant de l'intercommunalité que vous souhaitez « coopérative de communes », je crois qu'il faut quand même signaler la possibilité de créer des communes nouvelles, qui est quand même un point de modernisme.

J'approuve également la simplification du système juridico-financier de l'intercommunalité, qui pourrait inspirer par la suite celle des départements. C'est, selon moi, une question à rapprocher du dernier thème abordé, à savoir la nécessité de tirer les conséquences de la mondialisation et des écarts de richesses entre les territoires pour refonder une théorie des finances locales. Car, en effet, la simplification du système juridico-financier de l'intercommunalité doit s'inscrire dans cette perspective.

Il est important que nous soyons modernes et que nous ayons une vision positive, mais sans omettre le fait que certaines de ces recommandations sont déjà à l'œuvre. Je pense que si le système est compliqué, on ne peut pas dire qu'on n'y comprend rien ! De la réforme de la taxe professionnelle il est bien résulté une refondation des finances locales.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je crois que nous nous sommes mal compris : les communautés deviennent incomparables entre elles. Je suis d'accord avec le fait qu'on applique la loi de manière spécifique à chaque territoire, mais le fait d'avoir des compétences spécifiques justifie-t-il une fiscalité et un statut différents ? On risque alors de perdre l'unité de la

République. Il faut pouvoir adapter les règles aux territoires, mais dans un cadre républicain lisible par tous : mêmes objectifs, même loi, seule l'application peut différer.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – La modernité consiste, je crois, à concilier diversité et unité, mais si la diversité entraîne une multiplication des structures, le système est rendu illisible. Il faut donc un système assez souple pour accueillir la diversité dans une République décentralisée.

**M. Charles Guené.** – Mais nous sommes déjà en mouvement !

S'agissant enfin du pouvoir réglementaire adapté selon les territoires, de la place des parlementaires dans la décentralisation et de la présence de l'Etat dans les territoires, je crois que ces questions démontrent que dans ce pays, on ne sait pas très bien ce qu'on veut faire ni dans quelle direction on souhaite se diriger. Comme l'a dit notre collègue Hughes Portelli, la France était un pays centralisé, avec un système dans lequel le contrôle des lois territoriales est effectué par le Sénat. Si on « coupe le cordon », on devra se poser la question de savoir comment fonctionne le Sénat. Faut-il retenir le système du « Bundesrat » allemand ? Ou aboutir à un système avec deux assemblées élues de la même façon et ayant une fonction identique ? Le pouvoir réglementaire adapté aux territoires, n'est-ce pas, d'une certaine manière, déjà, le rôle du Sénat ?

Pour le Grand Paris, avec beaucoup d'humilité, d'après ce que j'entends, on serait sur la bonne voie !

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Sur ce sujet effectivement, nous avons franchi une première étape.

**M. Dominique de Legge.** – Les deux premières propositions sont une réponse habile au problème de la relation entre départements et régions. Quand les territoires concernés sont pratiquement identiques, il n'y a pas de place pour les deux collectivités. Je n'ai jamais été convaincu personnellement par la région comme collectivité territoriale. En Bretagne, sa seule réalisation concerne le TGV, et les départements ont dû payer ! Les régions ne doivent pas être de « super départements », il faut insister sur le fait que ces huit grandes régions ont une vocation européenne et internationale. Il ne s'agit pas simplement de quadriller le territoire français.

S'agissant des départements, j'ai la chance d'être, en Ile-et-Vilaine, dans un département pilote pour le redécoupage des cantons : ceux-ci sont à cheval sur plusieurs circonscriptions, sur plusieurs EPCI, plusieurs pays, diverses communes ! Pour les maires, le plus simple serait peut-être de dire que les EPCI et leurs présidents deviennent, de fait, les représentants des territoires au niveau du conseil général devenu conseil départemental. La question de la représentation des territoires au sein même des départements est posée, surtout si on dit que le département est le garant de la solidarité.

---

Enfin, j'ai une question relative au pouvoir réglementaire adapté selon les territoires : à quel niveau cette adaptation pourrait-elle avoir lieu ?

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Le niveau serait défini au cas par cas, en fonction des compétences concernées.

**M. Dominique de Legge.** – Une adaptation avec 90 départements ?

Enfin, je crois qu'on ne peut pas faire l'impasse sur les conséquences de l'ensemble de ces propositions sur l'organisation de l'Etat. La République, c'est aussi l'Etat, et pas seulement les collectivités territoriales.

**M. Philippe Dallier.** – Je souhaiterais avoir des précisions sur les huit régions que vous envisagez : on a dit qu'il fallait sortir de l'uniformité, mais est-ce que l'exemple alsacien serait encore possible dans le modèle que nous proposons ? En raison de spécificités locales, pourrait-on envisager de créer une collectivité unique ? Le fait métropolitain est entré dans les esprits, mais est-ce qu'en dehors des métropoles, on a un modèle unique, de type « napoléonien » qu'on applique partout ?

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Le cas alsacien oblige à une certaine humilité. Nous nous méfions des collectivités « ad hominem », comme la Métropole de Lyon. Et ce n'est pas le peuple qui en a décidé. Si on passe au stade de l'intégration globale, avec une dotation globale de fonctionnement communautaire, il faut passer au suffrage universel, c'est alors un pas très important.

On ne peut pas avoir des personnes élues au sein des EPCI et missionnées au niveau départemental, alors que les compétences exercées par les EPCI sont tellement différentes au niveau local. Ou alors il faut tout changer, à chaque niveau de collectivités.

Dans le milieu urbain dense, il est vrai que la question du rôle du département se pose. Faut-il aller plus loin et redécouper la carte de France des départements ? Mais on risque d'y passer cinq ans et de faire face à une levée de boucliers.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je crois que la solution, nous l'avons déjà : il y a le référendum. Et nous prendrions un risque important en proposant un redécoupage.

**M. Philippe Dallier.** – Ce n'est pas ce que je dis ! Est-ce qu'on continue à dire qu'une collectivité unique sur un territoire est possible ?

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – C'est un modèle qui n'est pas populaire !

**M. Philippe Dallier.** – Je ne souhaite pas que l'on dise que ce modèle unique est novateur, mais on peut dire que c'est toujours possible.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – On soulignera dans le rapport notre volonté d'aller vers la spécificité territoriale dans un cadre unitaire. Et on ne remet pas en cause la possibilité actuelle de recourir au référendum. Il

faut qu'on montre une forme de modernité « asiatique » qui concilie et qui n'oppose pas unité et diversité, c'est-à-dire qu'il faut tenir compte des territoires et de l'unité centrale pour éviter le désordre.

Nous sommes favorables à une modernité sociale, c'est-à-dire que nous sommes contre l'exclusion des territoires et pour une forme de solidarité. Il faut bien souligner qu'aujourd'hui, il y a de réelles menaces de « troisième périphérie ». Nous voulons un Etat républicain assumé par le citoyen et donc lisible. Les parlementaires doivent veiller à la compréhension du citoyen, c'est pourquoi on a besoin d'un peu de simplification. Avant de « tuer » la commune, il faudrait la remplacer par une autre visibilité, qui n'existe pas encore.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Si un référendum était organisé aujourd'hui sur la création des communautés de communes, la réponse serait négative.

**M. Philippe Dallier.** – Le résultat serait identique sur la fusion des régions.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – On a besoin de proximité et de puissance dans une société moderne : la puissance sera régionale tandis que la proximité sera locale. Autrement dit, à la région la stratégie, les économies d'échelle et l'avenir, d'une part, et au département la gestion de la proximité, d'autre part. Il ne faut pas que la proximité prive de la puissance.

**M. Charles Guené.** – On a un problème de partage des compétences entre la région et le département. Force est de constater que les conseils généraux, sauf exception, n'ont pas l'habitude d'un partage de gouvernance.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Je vais rappeler brièvement les principaux points sur lesquels vous êtes intervenus.

Donner un avenir aux départements comme instance de la cohésion sociale et de la solidarité territoriale dans les espaces ruraux ne doit pas être la première proposition du rapport. Il faut valoriser l'idée que l'unité de la République passe par un sentiment d'appartenance à une même famille : personne ne doit en être exclu.

Il faudra aborder la question des métropoles pour en légitimer la démarche.

S'agissant des régions, nous aborderons la question du renforcement de leurs moyens et de l'élargissement des compétences si elles restent à dimension égale.

Pour Paris, la mise en place d'une métropole conduira nécessairement, à terme, à la fusion des départements de la petite couronne.

Par ailleurs, il convient de préciser ce qu'on attend de l'État : il doit veiller à la mise en œuvre de la République. Son rôle n'est pas de se substituer aux collectivités territoriales.

S'agissant du rôle des parlementaires, il s'agit plus de poser des questions et d'engager une réflexion que de formuler des propositions. On aura demain 900 parlementaires qui seront élus selon des modalités très proches. Il est fort à parier que ce système ne sera pas longtemps accepté par nos concitoyens.

Enfin, pour les régions, nous insisterons sur leur logique européenne et internationale.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Le projet de rapport vous sera envoyé le 4 octobre pour une adoption le 8 octobre.

### **Adoption du rapport** (Mardi 8 octobre 2013)

---

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Ce rapport a pour ambition de présenter une vision stratégique et prospective de nos territoires à l’horizon 2025. Son axe principal est de plaider pour une confiance accrue envers l’action de ces territoires, dont la République a besoin pour fonctionner efficacement. Lors de nos auditions, nous avons entendu des observateurs, et non des acteurs directs de la décentralisation, dans le but d’élargir notre vision. En revanche, lors de nos trois déplacements en province, nous avons rencontré des élus de terrain, et recueilli leurs sentiments. Notre objectif, au rapporteur et à moi-même, est de proposer un regard non partisan sur l’évolution optimale de nos territoires, évolution qui conditionne largement l’avenir de notre pays.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – En préambule, le rapport confirme l’émergence de fortes inégalités territoriales, décrit les destins divers des collectivités face aux contraintes économiques et démographiques, et recherche les moyens les plus efficaces pour établir, non une stricte égalité, mais une équité en fonction de ces contraintes. L’arrivée massive des nouvelles capacités numériques, avec le développement de la très haute définition, permet d’envisager une nouvelle organisation des services publics grâce à une « porte d’entrée » virtuelle. Il s’agit là d’un élément clé pour répondre à l’exigence d’équité. Le rapport souligne combien la principale réforme de la fiscalité locale intervenue ces dernières années, la suppression de la taxe professionnelle au profit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, a accru les difficultés des territoires fortement industrialisés, déjà touchés par la crise économique.

Pour que l’action publique soit efficace, elle doit être réalisée par des personnes aisément identifiables par nos concitoyens. Le dispositif territorial doit donc privilégier un circuit de décision garantissant responsabilité, efficacité et réactivité. Dans cette perspective, il convient prioritairement de définir les missions qui incombent à chaque niveau de collectivités, et qui conditionnent les compétences qu’elles exercent respectivement. Pour chacun des trois niveaux, la clarification doit s’effectuer conformément au principe de subsidiarité, pour aboutir à satisfaire au plus près les besoins des citoyens.

La République doit concilier unité et diversité : à l’État de garantir l’unité, mais aussi de reconnaître l’existence de spécificités locales, sans qu’elles conduisent à des statuts « *ad hominem* » pour chaque territoire. Ces spécificités requièrent la possibilité, encadrée, d’adapter la loi aux réalités des territoires. Je pense ainsi que les dispositions de la loi de 2005 sur l’accessibilité des transports publics aux handicapés n’auraient pas rencontré les difficultés d’application que nous connaissons s’il avait été possible d’en

---

moduler la mise en œuvre, qui ne peut être identique en zone dense et en zone rurale.

Ces réflexions conduisent à préconiser dix axes pour une réforme : tout d'abord, pour assurer une présence optimisée et renouvelée de l'État dans les territoires, faire évoluer ses rapports avec les citoyens, notamment grâce au numérique. La création de nouveaux guichets numériques de l'État suppose la définition préalable d'un schéma d'accessibilité des territoires.

Le deuxième grand axe de notre rapport concerne les régions, que nous souhaitons plus fortes et plus étendues qu'aujourd'hui. Si certaines régions disposent d'une légitimité historique certaine, on constate trop souvent un manque de cohérence globale.

Le niveau régional actuel présente deux défauts majeurs. D'abord, la dimension des régions n'est pas adaptée aux grands choix stratégiques. Comment concevoir par exemple de grands projets d'infrastructures portuaires quand près de la moitié des régions métropolitaines ont accès au littoral ? Les régions souffrent également d'une trop faible visibilité. Moins nombreuses, elles pourraient s'affirmer comme de véritables interlocuteurs pour l'État ou les instances de l'Union européenne.

Aujourd'hui, les régions ont tendance à assurer des compétences de proximité qui devraient relever d'autres niveaux de collectivités, comme les communes ou les intercommunalités. Il faut qu'elles s'en dégagent pour mieux asseoir leurs missions stratégiques de long terme. Cela suppose de donner plus de cohérence et de force à leur rôle en matière économique, de formation professionnelle, de recherche...

Nous n'avons pas souhaité dessiner de nouvelle carte des régions, même si nous avons des idées ! On pourrait sans doute discuter des frontières, mais ce qui compte, c'est d'atteindre un objectif de huit à dix régions.

Le troisième axe du rapport vise à donner un nouvel avenir aux départements. Nous pensons vraiment qu'il faut réaffirmer la pertinence de ce niveau de collectivité, gage de solidarité sociale et territoriale. Dans des domaines comme la protection de l'enfance ou la politique en matière de handicap, les départements constituent le bon niveau d'intervention. Dans les zones rurales, notamment, ils restent irremplaçables. Il est toujours possible d'inventer autre chose, mais on risquerait fort de perdre du temps sans trouver de meilleure solution...

Nous avons donc préféré raisonner à partir de l'existant. Il faut garantir au département un rôle de coordonnateur des intercommunalités rurales. Il doit pouvoir remplir une mission de fédérateur des initiatives quitte, dans certains cas, à s'associer à d'autres départements. Je n'ai rien contre des coopérations intelligentes, voire même des fusions délibérées, mais il importe de conserver la légitimité démocratique des assemblées

départementales, dont les citoyens connaissent les élus. Le nouveau mode de scrutin binominal restera local !

Je défends aussi la création de conférences départementales des exécutifs, dont j'ai pu mesurer tout l'intérêt en Haute-Saône. Il est nécessaire de réunir plusieurs fois par an les présidents des intercommunalités et les élus départementaux pour qu'ils travaillent ensemble. Si c'est utile, le préfet peut être associé à ces conférences.

Si les départements doivent donc continuer à jouer tout leur rôle dans les zones rurales, à l'inverse, leur action dans les zones métropolitaines denses peut être débattue.

Notre quatrième axe est celui d'une intercommunalité de nature coopérative. La loi du 16 décembre 2010 a achevé l'intercommunalité, dont plus personne ne conteste vraiment les fondements. Elle permet aux communes de réaliser les projets qu'elles ne pourraient pas mener à bien seules. À moins qu'on ne décide de changer de logiciel et de supprimer les communes, les intercommunalités doivent toutefois rester des coopératives. Je connais un Hollandais qui me dit souvent que son pays compte 400 communes quand le seul département de la Haute-Saône en a 545 ! Mais, en France, nous sommes attachés à nos communes et à cet héritage, que nous voulons préserver. Si l'intercommunalité continue de reposer sur une logique de coopérative, elle devrait continuer à s'enrichir.

En revanche, toute contrainte risque d'être contreproductive et d'entraîner des reculs. Par exemple, rendre obligatoire le PLUi par une loi, alors que dans de nombreux cas, le transfert est en train de s'effectuer de lui-même sous l'impulsion de certaines collectivités, est contraire au principe qui a toujours guidé la mise en place de l'intercommunalité. La coercition ne fonctionne pas en ce domaine.

S'agissant de Paris, nous entérinons la proposition de Philippe Dallier et René Vandierendonck de différencier la zone urbaine dense du reste du territoire francilien. Nous reconnaissons également la difficulté, à terme, du maintien du département dans les zones denses. Nous sommes donc favorables à la création d'une nouvelle collectivité du Grand Paris, en remplacement des quatre départements actuels de Paris et de la petite couronne, à l'horizon 2020.

La question de la place des parlementaires dans la décentralisation est apparue en cours de mission, nous n'y avons pas songé à l'origine. Je suis, personnellement, opposé au non-cumul. Mais nous nous sommes demandé quel rôle joueront les parlementaires dans ce nouveau cadre. Ils risquent de multiplier les contrôles du Gouvernement, et celui-ci voudra alors trouver un moyen de les occuper autrement ! C'est pourquoi nous avons fait quelques suggestions, parfois sous forme de clins d'œil, qui ont surtout pour objet de mettre en évidence le problème qui risque de se poser.

---

Il faudra réunir les parlementaires dans les territoires, pour leur exposer les questions qui s'y posent, sinon ils seront aveugles...

**M. Yves Rome.** – ... et sourds !

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – C'est pourquoi nous proposons d'instaurer des collèges départementaux et régionaux des parlementaires qui pourraient être associés aux politiques et décisions relevant de l'action territoriale de l'État, et même des collectivités. Car je plains les parlementaires qui ne seront pas en mesure de répondre aux questions qui leur seront adressées ! Et le jour où les jeunes énarques seront divisés en deux cohortes, l'une rue de Lille, l'autre rue de Solférino, et siégeront au Parlement sans être passés par le « purgatoire territorial », alors l'Assemblée nationale et le Sénat auront grandement besoin de se doter de moyens d'expertise propres !

Concernant les finances locales, le système est devenu inégalitaire et de moins en moins lisible. J'ai voté une multitude de budgets dans diverses collectivités, et cet exercice s'avère de plus en plus difficile. De plus, à force de complexifier, il n'y a plus beaucoup d'experts dans cette matière – à part notre collègue Charles Guené !

Une véritable solidarité doit être mise en place pour répondre aux inégalités territoriales qui sont flagrantes et accrues dans le contexte de la mondialisation. Quant à l'autonomie fiscale, elle doit être traitée avec prudence car il pourrait en résulter un accroissement des recettes pour les plus riches, alors que dans les territoires pauvres, les taux devront être très élevés pour générer quelques recettes – à moins que ces territoires ne renoncent à tous services !

S'agissant du système juridico-financier des intercommunalités, j'avais déjà écrit qu'il fallait le simplifier, mais pas aussi bien que l'expert que nous avons rencontré à Rennes. Nous disposons, en France, de dix formules de coopération intercommunale, qu'il est de plus en plus compliqué de comparer entre elles. Nous avons besoin à la fois de moyens d'expertise et d'un système redevenu lisible, afin que les contribuables puissent comparer les feuilles d'imposition entre elles, surtout s'ils sont toujours plus mobiles. Est-ce que les différences de dotation d'intercommunalité par habitant sont normales ? Il faut que l'État aide plus ceux qui ont le moins de services, et non l'inverse !

Nous formulons un objectif : ramener de dix à une les formules fiscales l'intercommunalité avant 2020 en commençant par les communautés de communes.

Le cap du pouvoir réglementaire local devra être franchi d'ici à 2025 si on veut que les lois soient mieux appliquées et efficaces. Il faut reconnaître un pouvoir d'adaptation aux particularités locales.

Ce pouvoir réglementaire adapté nécessitera un cadre juridique nouveau sous la forme de loi-cadre territoriale fixant les objectifs fondamentaux. C'est le Parlement qui déterminera la marge du pouvoir réglementaire local. Tous les domaines ne le justifieront pas. En aucun cas, cela ne doit aboutir à une adaptation locale des normes pour des motifs de capacités financières. La République doit donner aux territoires pauvres les moyens d'appliquer la loi dans son intégralité.

L'instruction unique : on en avait beaucoup parlé en 2009 lors des travaux de la mission sénatoriale présidée par notre collègue Claude Belot. Elle est à la base d'une action publique locale efficace et moderne alors qu'aujourd'hui, on constate partout des redondances coûteuses.

Je vous propose donc d'adopter le principe de l'instauration d'un dossier d'instruction unique qui implique la mise en place de guichets « inter-collectivités territoriales ». Il faut faire en sorte que nos interlocuteurs soient des gens heureux !

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Le rapport s'articule entre une introduction stratégique et dix propositions.

Je peux les regrouper en trois thèmes. Premier thème : « stop aux doublons » ; la cohésion au département ; faisons en sorte que la région ait suffisamment de puissance pour s'occuper d'un certain nombre de sujets, que le département ait assez de proximité pour assumer les autres, qu'on évite la cantonalisation de la région. Deuxièmement, l'intercommunalité, le collège plutôt que la hiérarchie. Troisièmement, la simplification sous différentes formes avec le guichet unique notamment.

Voilà quelques idées clés appuyées sur le pragmatisme. Voilà ce qui fait que je partage les conclusions de ce rapport.

**M. Éric Doligé.** – Je présente mes félicitations au président et au rapporteur. Ce rapport me fait extrêmement plaisir ; j'ai l'impression qu'on s'est échappé de la pression extérieure et de l'hémicycle. On peut parvenir à un consensus. Il s'agit de propositions claires, assorties d'une certaine souplesse autour des directions données. C'est un système qui doit permettre à l'action locale de fonctionner et d'être compréhensible par les citoyens.

Dans le texte du rapport, j'ai retrouvé beaucoup d'idées que nous avons exprimées, les uns et les autres, à un moment donné. Ici, elles sont bien articulées les unes par rapport aux autres. Maintenant j'espère qu'on pourra les mettre en pratique ; il faudrait presque qu'on puisse en faire une loi immédiatement. Cela éviterait les difficultés qu'on rencontre dans l'organisation de nos collectivités.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il était important de redéfinir une pensée qui est devenue confuse sur le sujet. Si on parvient à un consensus autour de quelques idées, notre pari sera réussi.

---

**M. René Vandierendonck.** – Tout d’abord, j’ai pris beaucoup de plaisir à lire un texte aussi limpide.

Ensuite, il est rare dans l’histoire parlementaire d’avoir un projet de loi portant sur les régions et un autre relatif aux départements. Cette conjonction rendait nécessaire la réflexion que nous avons engagée.

Enfin, le débat d’hier sur les normes a clarifié la question du pouvoir réglementaire, en soulignant la nécessité de reconnaître un tel pouvoir aux collectivités territoriales. Je note que le Conseil d’État, par une pure coïncidence, vient de publier son rapport thématique annuel consacré au droit souple dans lequel il considère que le droit, tel qu’il est conçu aujourd’hui, doit évoluer. Ainsi, pour certaines prestations, le département devrait bénéficier d’un pouvoir réglementaire d’adaptation pour leur attribution. Il en sera de même pour les régions, en raison de leur logique d’animation stratégique d’un territoire.

Le poids des normes est patent, en particulier en matière d’urbanisme lié aux deux Grenelle. C’est pourquoi on pourrait définir des objectifs à atteindre, par exemple dans le foncier agricole ou en matière de performances énergétiques. On peut y arriver. Une partie du problème est en nous. Ne nous autocensurons pas. Osons innover.

S’agissant des départements, je partage l’analyse du rapporteur. Le département conserve toute son utilité. Toutefois, le débat que nous venons d’avoir sur le projet de loi Métropoles montre que la notion de chef de file mérite d’être précisée. Il faut absolument approfondir cette question-là.

**M. Yves Rome.** – Je félicite le tandem composé par notre rapporteur et notre président, qui nous a livré ses conclusions avec clairvoyance et passion. Plus qu’une révolution à laquelle certains nous avaient invités - l’avenir des territoires ne se traite pas dans les cabinets -, le rapport nous propose une adaptation de la décentralisation gagée sur l’efficacité.

Nous sommes au service de nos concitoyens, au travers des réseaux qui vont bouleverser nos organisations. Je me félicite que cette idée moderne que j’avais formulée aux débuts de nos travaux ait été reprise par notre rapporteur.

Les départements sont confrontés à l’utilité de leur existence alors que beaucoup avaient annoncé leur mort prochaine. Sur la question du chef de filat, je préfère une définition des objectifs reposant sur les compétences exercées. Sur l’aménagement numérique, le chef de filat n’aurait pas permis d’atteindre l’objectif souhaité. Il faut redonner aux territoires la possibilité d’écrire leur avenir.

Mon département appartient à la région Picardie. Sa dimension amène son président à faire de la « cantonalisation », ce qui représente une perte d’énergie et un gâchis.

**M. Charles Guené.** – Je formulerai deux remarques : d’une part, je souhaiterais que soit plus fortement soulignée la fonction de gestion des intercommunalités, au-delà de la réalisation de projets. Je m’appuie sur l’exemple d’une intercommunalité regroupant 54 communes de mon département, qui a un coefficient d’intégration fiscale de 0,78 %, ce qui lui donne une grande latitude de gestion. Il me semblerait également judicieux de mentionner que l’efficacité de la nouvelle péréquation horizontale entre les collectivités doit être mesurée, non seulement à l’aune de la réduction des inégalités mais également en fonction de la manière dont sont assumées les charges des territoires.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je souhaiterais que soit soulignée l’importance du principe de subsidiarité, qui consiste à régler les problèmes au niveau de décision le plus proche possible de ceux-ci. L’intercommunalité doit, en effet, être plus collégiale que hiérarchique. Diminuer le nombre de régions permettra de résoudre les éventuelles redondances entre les niveaux régional et départemental. Cette perspective devrait s’accompagner de la localisation de la capitale régionale sur le modèle californien, qui a choisi Sacramento plutôt que Los Angeles. Ceci permettrait de surmonter les rivalités potentielles, comme celles que je redoute, entre les trois villes principales de Normandie. Par ailleurs, dans la perspective de l’émergence de parlementaires « hors-sol », qui découlera des mandats, je crains que le talent le plus développé réside alors, non dans la capacité d’agir, mais dans celle de communiquer. C’est pourquoi je crains que votre proposition d’associer les parlementaires aux décisions locales ne rende celles-ci encore plus difficiles à prendre.

Par ailleurs, l’autonomie fiscale des collectivités est aujourd’hui tellement réduite qu’on peut considérer qu’elle a disparu. Il conviendrait de l’évoquer, pour souligner la nécessité d’une réflexion spécifique sur ce point.

Enfin, le processus en cours à Lyon est certes le fruit d’un consensus pour modifier une situation antérieure peu satisfaisante, mais je ne peux manquer de m’interroger sur sa finalité ultime. Nous savons tous que la France devrait avoir deux à trois territoires d’influence internationale, mais cette perspective doit nous faire prendre en considération le risque de rivalités entre métropoles et régions, qu’elle ne manquera pas de susciter. Si on ne met pas rapidement en œuvre la proposition du rapport de diminuer le nombre de régions, je pense qu’il y aura un choc, une opposition, entre les régions d’un côté et les métropoles de l’autre.

Je m’interroge également quant à la vision de la ruralité et à la place du département. Si le rôle du département se limite à la gestion et à la coordination des espaces ruraux, de quelles ressources disposera-t-il ? Car c’est la péréquation entre les zones urbaines et rurales qui procure des recettes aux départements. Si le département n’a d’autre rôle qu’une gestion stricte de l’inter-ruralité, nous ferons face à de grosses difficultés financières mais aussi à de profondes injustices.

---

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Vous avez raison, cette question mériterait d’être approfondie.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Enfin, j’aurais préféré qu’en plus de la solidarité territoriale, soit affirmé le rôle que le département doit jouer en matière d’aménagement territorial.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je pense qu’il faut que nous posions la question fondamentale de la place du parlementaire : le préfet peut-il distribuer les crédits du budget de l’État, je pense par exemple à la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR), sans consulter les parlementaires, qui votent ce budget ! Je crois qu’il faut réfléchir au fait que les personnes qui vont organiser la décentralisation en seront exclues.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je ne sais pas s’il s’agit d’une information vérifiée, mais 50 % des nouveaux députés seraient issus de la région parisienne !

**Mme Catherine Troendle.** – Je vous félicite de cet inventaire apaisé et très structuré des dysfonctionnements que connaît notre pays. Je suis d’accord pour adapter les normes sur les territoires, mais il ne faut pas que cela aboutisse à proposer des services « au rabais » en fonction des capacités financières des collectivités. Cette idée, François Hollande en avait parlé, notre collègue Éric Doligé l’a reprise dans sa proposition de loi. Mais ce principe, pourtant universellement proclamé, n’a pas été adopté en séance pour des raisons politiques. J’espère que nous parviendrons à dépasser nos clivages et à adopter de telles dispositions.

J’adhère au principe des compétences optionnelles des intercommunalités, je pense qu’il s’agit d’un principe incontournable de l’intercommunalité et gage d’efficacité.

Enfin, s’agissant des régions, je ne reviens pas sur la fusion avortée des départements de la région Alsace. Je crois que vous en avez tiré les bonnes conclusions : les citoyens et les élus locaux sont très attachés à des structures de proximité et c’est exactement le rôle du département.

Je n’aurais qu’un bémol : n’allons pas trop vite, nous avons manqué de pédagogie envers les citoyens pour expliquer le projet de fusion en Alsace.

**Mme Mireille Schurch.** – S’agissant du non-cumul des mandats, je pense qu’il est important que ce point figure dans le rapport. Il faut, en effet, que parallèlement à cette question, soit évoqué le rôle que devra jouer le parlementaire dans les territoires. Et je suis d’accord avec Jean-Pierre Raffarin : je suis choquée de voir parfois que le préfet dispose du budget de l’État que nous avons voté. Je crois qu’il faut que nous y réfléchissions.

Je regrette que les travaux aient été aussi rapides, alors que l'enjeu n'est pas anecdotique. Ne faudrait-il pas, sur ce sujet, organiser un grand débat national, comme cela a été fait s'agissant de la transition énergétique ?

Il me semble en outre que nous n'avons pas répondu à la question de l'avenir de nos 36 000 communes. Or, celles-ci ont de moins en moins de compétences car elles les délèguent faute de moyens : prend-on acte du besoin des communes ? Considère-t-on que cette proximité de la commune est une chance ou un handicap ? Pour moi, c'est une chance, et je regrette que la mission n'ait pas dit très clairement que l'on ne laisse pas aux communes seulement quelques résidus de compétences.

Enfin, les grands projets structurants sur le territoire doivent relever de l'État, et c'est pourquoi nous ne sommes pas favorables à la création de grandes régions. Il existe de grandes métropoles européennes : confortons-les ! Mais il ne faut pas forcer les régions à se regrouper ; il existe en effet des territoires, comme par exemple en Auvergne, où les départements ruraux dits fragiles ont encore besoin d'être fédérés par une région qui n'a pas d'ampleur européenne, et qui veille au développement économique sur son territoire. J'entends ceux qui disent qu'il ne faut pas « cantonaliser » les régions, mais, Jean-Pierre Raffarin, vous étiez donc opposé au conseiller territorial, car c'était quand même l'idée qui sous-tendait le projet antérieur ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je n'y étais pas farouchement favorable...

**Mme Mireille Schurch.** – Trois phrases me posent un grave problème.

La première est la suivante : « *La région est l'instance des choix stratégiques qui doit préparer le territoire régional dans le contexte de la concurrence entre les territoires.* » Nous devons organiser notre pays non pas en concurrence mais en collégialité, en partenariat...

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Le producteur de pneus installé à Clermont-Ferrand est en concurrence avec d'autres productions situées dans le monde.

**Mme Mireille Schurch.** – Nous ne sommes pas en concurrence les uns avec les autres ; là, c'est peut-être un changement de vocabulaire.

La deuxième phrase : « *Les élus rencontrés par la mission sont favorables à un désengagement de l'État d'un certain nombre de missions dont ils estiment qu'elles ne devraient pas relever de sa compétence puisqu'il ne dispose plus des moyens nécessaires pour les assumer.* »

Que l'État se donne alors les moyens ! Dans ce rapport, j'ai aperçu un affaiblissement du rôle de l'État dans la mesure où on conforte des grandes régions. Je voudrais qu'on réaffirme le rôle de l'État péréquateur, par exemple pour le haut débit.

---

La troisième phrase : « *Un véritable pouvoir décentralisé d'adaptation de la législation aux particularités territoriales.* » Attention ! Si la loi n'est pas la même sur tout le territoire, alors on peut s'interroger sur l'égalité entre les citoyens.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – L'égalité peut se réaliser de différentes façons.

Reprenons l'exemple de l'accessibilité aux transports pour les personnes handicapées. Les départements vont traiter les points d'arrêt en accessibilité. La Creuse compte 2 000 points d'arrêt et ne dispose pas des moyens nécessaires pour les mettre aux normes, et en plus cela ne servirait presque jamais. Mais les personnes handicapées doivent être transportées. Le département va donc mettre en place un transport à la demande qui ira chercher la personne chez elle. Mais aujourd'hui la loi ne le lui permet pas. C'est donc l'objectif de la loi qui doit être commun à tous, l'important est que les gens accèdent tous aux services. Mais il faut pouvoir adapter les moyens de le réaliser dans la diversité des territoires, pas d'abaisser la norme parce qu'on n'a pas d'argent. Sinon on va créer de fausses illusions et une insécurité majeure. Je ne combats pas du tout la. Il y a d'autres exemples que la loi de 2005, qui est une belle loi sociale, comme l'isolation des bâtiments.

**Mme Mireille Schurch.** – C'est la loi que nous devons écrire plus correctement.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Soyons clair : il s'agit d'un rapport globalement décentralisateur...

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – ... et très républicain.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il faut adapter le chemin à l'objectif.

**M. Dominique de Legge.** – La mission est parvenue à un rapport équilibré, apaisé et responsable. Dans le contexte actuel, ce n'est pas anodin et cela permet au Sénat de démontrer son utilité.

Je ferai trois observations : sur le rôle des parlementaires, je me suis interrogé dans un premier temps sur la pertinence du maintien de ce chapitre dans le rapport. Après réflexion, il faut le maintenir ; c'est une manière pédagogique de présenter l'inconséquence de la loi.

Deuxièmement, il faut réaffirmer l'idée que la décentralisation se définit comme la volonté de l'État de transférer des compétences aux collectivités territoriales. Dans le même temps, quand l'État transfère, il devrait en parallèle recentrer et renforcer son action dans les politiques qu'il conserve. C'est pourquoi, il faut insister sur cette idée que l'État continue d'exercer certaines compétences qui ne devraient pas relever de son niveau.

Troisièmement, sur la question des normes, il faut passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Il s'agit, il est vrai, d'un exercice difficile.

**M. Marc Daunis.** – Je suis agréablement surpris de voir le résultat de notre mission. Aux débuts de nos travaux, je ne pensais pas que nous parviendrions à un rapport de cette qualité. Il réaffirme une vision de la décentralisation conforme à notre culture et notre histoire et il propose trois éléments fondamentaux.

Premièrement, je n'ai pas compris la critique de Mme Schurch : la commune est et demeure la base du système coopératif. Il n'est pas inutile de rappeler ce point de départ. Je partage la notion de coopérative de communes. Il ne s'agit pas de mythifier l'autonomie des communes. Organiser la solidarité entre les communes se fait plus efficacement et avec plus de souplesse dans les coopératives. Ce qui représente des sommes importantes pour une commune rurale est moindre ou peu visible pour une communauté d'agglomération.

Deuxièmement, la relation avec le citoyen est omniprésente et structure la réflexion du rapport. Sur certains territoires, le conseil général ou la métropole seront plus légitimes à assumer certaines missions. Je ne pense pas que l'on puisse résumer le conseil général à l'inter-ruralité.

La région : huit ou dix ? Je n'en sais rien. Le mouvement proposé est intéressant. Il ne faut pas se focaliser sur le nombre, mais sur le pouvoir réglementaire adapté pour se rapprocher du terrain et sur la nécessité d'une mission stratégique. La région est un lieu de cohérence.

Troisièmement, le chapitre sur les parlementaires affaiblit le rapport. Il devrait être en annexe. La réflexion est d'une telle force que ce serait dommage de le maintenir en l'état.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il nous est apparu utile de poser la question du rôle des parlementaires dans la décentralisation de demain.

**M. Yves Krattinger, rapporteur.** – Peut-être aurait-on dû se contenter de poser la question sans y apporter de réponse.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je voudrais conclure notre réunion en remerciant le rapporteur. Finalement, nos contraintes de délais nous ont permis d'être plus efficaces et de nous concentrer sur les lignes directrices !

*La mission commune d'information adopte le rapport et en autorise la publication.*

---

## CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Si nous partageons certains éléments de l'état des lieux définis par différents travaux et rapports produits depuis plusieurs années par le Sénat, sur les questions liées aux collectivités territoriales et à la décentralisation et si nous sommes prêts à entendre d'autres préoccupations relevées par cette mission, nous ne partageons pas l'essentiel de ses préconisations, regrettant que les pistes de réflexions, les lignes de perspective tracées, se soient finalement limitées aux questions qui sont dans l'actualité parlementaire.

Il nous semble que ce rapport ne prend pas suffisamment la mesure des risques, qu'il soulève pourtant, de voir un éclatement des solidarités territoriales et de ce qu'il qualifie lui-même « d'émergence d'un sous-prolétariat territorial ».

Le choc des territoires, fondé sur leur mise en concurrence, risque d'être destructeur des solidarités nationales et de la perspective d'un aménagement harmonieux et équilibré du territoire, au seul profit des zones denses qui aspireraient l'essentiel des capacités de développement.

Or après la territorialisation de l'action publique portée par les projets de lois actuellement en débat, qui porte en germe cette fracture territoriale, la mission propose d'aller plus loin encore vers « la différenciation des territoires », qui permettrait la mise en place d'un véritable pouvoir décentralisé d'adaptation de la législation, mettant ainsi à mal un des principes essentiels de notre Constitution : l'égalité des citoyens devant la loi. Cette différenciation creuserait toujours plus les inégalités territoriales.

Nous ne partageons pas par ailleurs l'objectif de redessiner la carte des régions, pour en réduire le nombre, ni son avis concernant la disparition possible des départements dans les zones urbaines, ou au contraire les inégalités sont souvent les plus fortes, ni encore sa perspective de disparition rapide des départements en petite couronne de la région Ile-de-France. Nous nous étonnons que pour ces modifications des institutions locales, il ne soit jamais envisagé de demander l'avis des populations concernées

Si par ailleurs nous nous associons à la mission pour réaffirmer la place des communes nous nous interrogeons sur leur véritable avenir porté par ce rapport. En effet celui-ci ne parle plus que de « bloc communal » pour mettre en œuvre les politiques publiques de proximité, pour répondre aux besoins et aux attentes de la population et situe ce « bloc communal » comme premier échelon de la démocratie locale, en lieu et place des communes.

Pour ce qui est de la mise en place de guichets uniques pour toute les politiques publiques partagées entre les différents niveaux de collectivité, ainsi qu'entre elles et l'Etat, si la piste mérite d'être ouverte nous pensons qu'il ne faut pas oublier que les techniques de communication, ne pourront remplacer le nécessaire lien interpersonnel entre l'administration et l'utilisateur.

Enfin le traitement des questions financières et fiscales auxquelles l'ensemble des collectivités territoriales est confronté, de la commune à la région sans oublier les départements, mériterait d'être approfondi.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons approuver ce rapport.

**Mme Mireille Schurch**

**M. Christian Favier**

---

## CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE

Le rapport soulève plusieurs pistes auxquelles nous souscrivons de manière générale, malheureusement, et c'est normal au vu du temps dont nous avons disposé pour aborder un sujet aussi vaste, il n'a approfondi pas le raisonnement ! Ces réflexions devront donc se poursuivre dans les instances parlementaires et au sein des collectivités territoriales.

En effet, l'évolution des collectivités territoriales n'est pas terminée, elle est arrivée à maturité à la faveur des trente années de décentralisation écoulées. Il convient maintenant de faire preuve d'imagination, d'ouverture d'esprit, et de pousser la concertation entre tous les échelons afin de passer le cap décisif de la réforme administrative française sans oublier les citoyens tout en approfondissant les dynamiques démocratiques et participatives !

Il semble que le gouvernement précède la voie préconisée du rapport quant à la facilitation des démarches administratives, l'unification des instructions chaque fois que des mécanismes mettent en œuvre différents échelons de collectivités, tant ces réformes sont devenues urgentes.

Comme le souligne le rapport, les régions doivent être hissées au rang de stratèges pour l'adaptation des normes ! Concernant les départements nous sommes plus prudents car il y a un risque élevé d'éclatement de la réglementation et de rupture d'égalité entre les citoyens. Ces questions sont évacuées un peu rapidement dans le rapport.

Et les écologistes ne peuvent que souscrire pour les régions à « une clarification des compétences qui confierait à celles-ci les compétences stratégiques destinées à préparer la France de demain. »

La rationalisation des services de l'État est nécessaire : éviter les doublons avec les services territoriaux et assumer enfin la décentralisation en faisant confiance aux territoires est une nécessité. L'État doit rester présent pour fixer des objectifs et garantir l'application des lois.

La modification des limites territoriales fait partie de la notion de libre administration des collectivités territoriales, le rapport y est favorable, les écologistes s'en félicitent ! Mais n'oublions pas les citoyens ! S'il est possible d'assouplir le régime issu de la réforme de 2010, il faut préserver une forme de consultation et de concertation avec les citoyens !

La réforme des finances locales est l'ambition la plus marquante de ce rapport et peut-être la moins difficile à mettre en œuvre, après une étude d'impact poussée : « *une fiscalisation de la richesse là où elle est créée, modérée par une péréquation horizontale entre les territoires tenant compte de la richesse des collectivités et dont l'efficacité serait mesurée à l'aune de la réduction des inégalités qu'elle permet.* »

Si un seul constat issu de ce rapport doit guider le législateur c'est le constat de la spécialisation fonctionnelle des territoires en raison de la mobilité spatiale et au cours de la vie des citoyens : il nous faut des territoires qui connaissent et reconnaissent que leur peuplement n'est pas fixe, nos collectivités doivent donc être armées pour faire face à ce défi et donc avoir un cadre législatif et financier adaptable.

C'est un rapport de constat, reste maintenant à chaque parti, à chaque citoyen et citoyenne, à chaque collectivité territoriale de se l'approprier pour imaginer puis construire la France de 2030. Il y a urgence si l'on veut que nos institutions permettent à la France de tenir le choc des crises de société, des crises économiques et écologiques à venir et que les françaises et les français retrouvent la fierté de vivre dans un pays qui sait décliner la liberté, l'égalité et la fraternité au niveau des territoires.

**Mme Hélène Lipietz**

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### I/ Auditions plénières de la mission :

- **M. Laurent DAVEZIES**, professeur au conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires », auteur de *La Crise qui vient, nouvelle fracture territoriale* (2012), entendu le 29 mai 2013 ;
- **M. Hervé LE BRAS**, démographe, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS), coauteur de *L'Invention de la France* et du *Mystère français* (2013), entendu le 29 mai 2013 ;
- **M. Christophe MAHIEU**, président-directeur général d'Est Bourgogne Media SA, directeur de la publication des quotidiens *Le Bien public* et *Le Journal de Saône-et-Loire*, entendu le 11 juin 2013 ;
- Son Exc. **M. Lawrence CANNON**, ambassadeur du Canada en France, entendu le 18 juin 2013 ;
- **M. Philippe WAHL**, président du directoire de la Banque postale, entendu le 25 juin 2013.

### II/ Personnalités rencontrées lors du déplacement de la mission en Haute-Saône le 9 juillet 2013 :

- **M. Jean-Paul CARTERET**, maire de Lavoncourt, président de l'association des maires ruraux de Haute-Saône ;
- **M. Thierry CHALMIN**, président de la chambre d'agriculture de la Haute-Saône ;
- **M. Alain CHRÉTIEN**, député (UMP, Haute-Saône), maire de Vesoul, président de la communauté d'agglomération de Vesoul ;
- **M. Bernard DOHM**, président de la chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute-Saône ;
- **M. Jean-Marie EUVRARD**, président de la chambre de commerce et d'industrie de la Haute-Saône ;
- **M. Vincent LOBRY**, directeur de l'usine PSA de Vesoul ;
- **M. Jean-Claude OPEC**, maire de Pusy-et-Épenoux, premier vice-président de l'association des maires ruraux de Haute-Saône ;
- **M. Michel WALLIANG**, maire de Rioz ;
- des maires et élus du département de la Haute-Saône.

**III/ Personnalités rencontrées lors du déplacement de la mission dans la Vienne et à Bordeaux les 15 et 16 juillet 2013 :**

**A/ Personnalités rencontrées dans la Vienne, le 15 juillet 2013, à l'occasion de l'assemblée plénière de l'association des maires du département :**

- **M. Gérard BARC**, conseiller général de la Vienne, maire de Vouneuil-sur-Vienne ;
- **M. Bruno BELIN**, président de l'association des maires ruraux de la Vienne ;
- **M. Yves BOULOUX**, président de l'association des maires de la Vienne ;
- **M. Olivier CHARTIER**, conseiller régional de Poitou-Charentes ;
- **M. Jean-Michel CLÉMENT**, député (SOC, Vienne), maire de Mauprévoir ;
- **M. André DULAIT**, sénateur (UMP, Deux-Sèvres) ;
- **M. Claude EDELSTEIN**, maire de Chasseneuil-du-Poitou ;
- **M. Alain FOUCHÉ**, sénateur (UMP, Vienne) ;
- **Mme Véronique MASSONNEAU**, députée (ÉCOLO, Vienne) ;
- **Mme Élisabeth MORIN-CHARTIER**, députée au Parlement européen (Parti populaire européen) ;
- des maires et élus du département de la Vienne.

**B/ Personnalités rencontrées à Bordeaux, le 16 juillet 2013 :**

- **M. Gérard CÉSAR**, sénateur (UMP, Gironde) ;
- **M. François DELUGA**, président du centre national de la fonction publique territoriale, ancien député ;
- **M. Luc PABOEUF**, président du conseil économique, social et environnemental d'Aquitaine
- **M. Xavier PINTAT**, sénateur (UMP, Gironde) ;
- **M. Alain ROUSSET**, député (SOC, Gironde), président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des régions de France.

**IV/ Personnalités rencontrées lors du déplacement de la mission à Rennes le 11 septembre 2013 :**

- **M. Alain EVEN**, président du conseil économique, social et environnemental de Bretagne ;
- **M. Thierry BURLOT**, conseiller régional de Bretagne ;

- **M. Daniel DELAVEAU**, maire de Rennes, président de Rennes-métropole ;
- **M. Christian GUYONVARCH**, conseiller régional de Bretagne, rapporteur général du budget ;
- **M. Jean-Michel LE BOULANGER**, vice-président du conseil régional de Bretagne ;
- **M. Yann LE MEUR**, professeur associé à la faculté de sciences économiques de Rennes I ;
- **Mme Sylvie ROBERT**, première vice-présidente du conseil régional de Bretagne.