

DES TERRITOIRES RESPONSABLES POUR UNE RÉPUBLIQUE EFFICACE

Mission commune d'information

présidée par M. Jean-Pierre Raffarin, sénateur (UMP) de la Vienne

Rapport d'information de M. Yves Krattinger, sénateur (Soc) de la Haute-Saône

■ Dans la lignée des travaux du Sénat sur la décentralisation (rapport sur l'intelligence territoriale de 2009, Etats généraux de la démocratie territoriale en 2012), la mission d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République s'est fixé pour objectif de dégager, à l'échéance de 2020-2025, des pistes consensuelles pour améliorer l'efficacité de l'action publique, conciliant les spécificités territoriales et l'unité de la République.

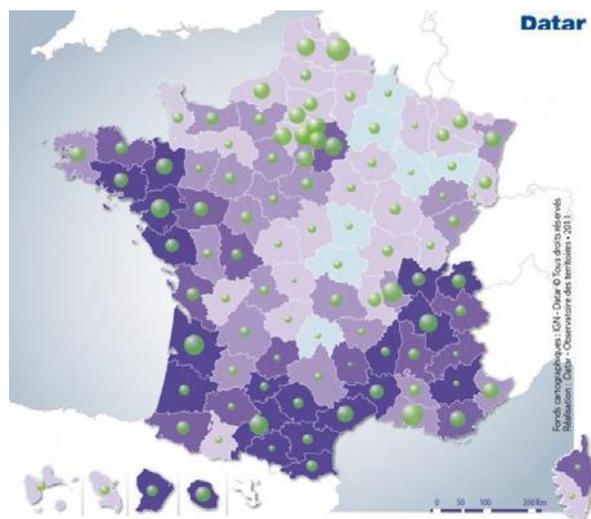
■ Créée à l'initiative de l'UMP, la mission était constituée de 27 sénateurs désignés à la proportionnelle des groupes politiques du Sénat. Elle a tenu huit réunions dont quatre ont été consacrées à des auditions de personnalités extérieures au monde politique et quatre à des débats entre ses membres. Elle a organisé trois déplacements, en Haute-Saône, dans la Vienne et en Aquitaine, et en Bretagne.

Un constat d'inégalités croissantes, de confusion et d'illisibilité pour le citoyen

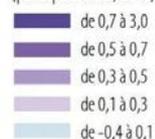
■ Les grandes mutations

La mobilité des populations, concentrée depuis des années sur un axe nord-est/sud-ouest et, en conséquence, celle de l'activité économique et de la vie sociale, s'amplifie.

Les effets des mobilités de populations sont renforcés par les mutations liées à la numérisation de la société. La notion de désertification devient progressivement caduque et la vision traditionnelle de proximité des services publics est bousculée.



Taux d'évolution projeté de la population départementale entre 2007 et 2040 (par département, en %)



Population à l'horizon 2040 (par département, en milliers d'habitants)



France : 73 198 hab.
France métropolitaine : 70 736 hab.

Source : Insee, modèle Omphale 2010, scénario central

Le sentiment de « multi-appartenance territoriale » modifie le regard du citoyen sur l'organisation des territoires : la demande de services s'uniformise mais le besoin de rattachement au territoire est toujours aussi puissant.

■ Le risque d'apparition d'un « sous-prolétariat territorial »

La crise économique 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.

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.

Conjuguer recherche de l'efficacité et garantie de solidarité

■ Responsabilité, efficacité, réactivité

La République décentralisée est pénalisée par les obstacles à l'efficacité réelle de l'action publique et par la confusion des rôles réciproques de l'État et des territoires et collectivités.



La mission à l'écoute des entreprises (Vesoul 9 juillet 2013)

Pour y remédier, la mission privilégie :

- le choix de circuits courts par l'application des règles au plus près des territoires et la fin des doublons ;
- la différenciation des vocations des différents niveaux de collectivités entre deux pôles, celui de la proximité et celui 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 les solidarités sociales et territoriales, surtout en milieu rural ;

la région est l'instance des choix stratégiques qui doit préparer le territoire, les entreprises et les hommes dans un contexte de concurrence et d'ouverture au monde de demain.



Des élus de Haute-Saône accueillent la mission (9 juillet 2013)

- un choc de subsidiarité pour une véritable redistribution des rôles entre l'État et des collectivités responsables.

■ Unité de la République et diversité des territoires

La mission d'information 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.

Un pas supplémentaire doit être franchi, au-delà des possibilités actuellement offertes par la Constitution sous la forme de l'expérimentation, pour mieux prendre en compte les spécificités du territoire, grâce à un véritable pouvoir décentralisé d'adaptation de la législation aux particularités territoriales.

Pour autant, « l'hyper spécificité », qui consisterait à multiplier les statuts *ad hominem*, serait un obstacle supplémentaire à l'établissement d'un socle commun républicain.



Débat avec les élus de la Vienne (15 juillet 2013)

La mission d'information s'est donc prononcée en faveur d'une spécificité territoriale de l'action publique, qui ajuste les compétences aux préoccupations locales, et demeure très réservée sur la reconnaissance de la spécificité territoriale par le biais de modes de gouvernance systématiquement particuliers.

10 AXES POUR L'ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE À L'HORIZON 2025

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

L'État s'est éloigné de certains territoires, (zones rurales et péri urbaines), en même temps que persistent des doublons de services avec les collectivités.

Pour sortir de la confusion et garantir l'accès des citoyens à la République, la mission propose un service unique contractualisé entre l'État et chaque collectivité, dans le cadre des compétences transférées et un schéma d'accessibilité des territoires aux services publics, notamment pour les plus enclavés.

■ Des régions plus fortes, plus étendues

Les limites territoriales des régions actuelles ne sont pas en cohérence avec les problématiques posées par leurs missions et par les territoires.

Face à ce constat, la mission propose de redessiner la carte des régions, réduite entre huit et dix, mais aussi de leur confier les compétences stratégiques permettant réellement de préparer les territoires aux enjeux de demain.

■ Donner un nouvel avenir au département

La mission réaffirme le rôle indispensable du département en milieu rural.

Premier échelon de la décentralisation par ses compétences de proximité, le département possède une forte capacité fonctionnelle comme instance de cohésion sociale. Il est aussi le fédérateur des intercommunalités.

■ Une intercommunalité coopérative

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

Les EPCI à fiscalité propre ont été conçus comme des coopératives de communes, cellules de base de la démocratie et ils doivent le demeurer. La solidarité intercommunale doit être maintenue dans une logique

collégiale, fondement sur lequel elle s'est développée et a prouvé sa réussite.

■ 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 parisienne qui, à ce jour, fait défaut.

La mission d'information retient l'objectif, à l'horizon 2020, d'une fusion des quatre départements du cœur de la métropole parisienne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et d'une nouvelle collectivité du Grand Paris qui devienne une tête de réseau pour les territoires environnants.

■ Renforcer la place des parlementaires dans la décentralisation

La place et le rôle des parlementaires dans la décentralisation doivent être repensés.

A l'instar d'exemples étrangers, la mission propose leur association plus étroite aux services de l'État impliqués dans la décentralisation, par exemple dans la distribution de certaines dotations d'État.

Elle reprend à son compte le souhait que le Parlement dispose d'un pôle d'expertise indépendant de l'administration centrale sur les données financières et fiscales des collectivités et des territoires.

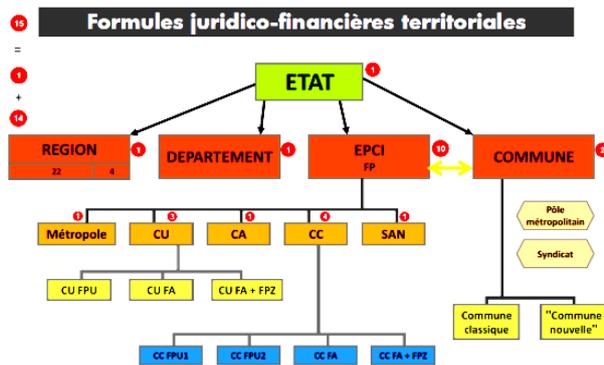
■ Refonder une théorie des finances locales

Les finances locales sont devenues un système trop complexe dont la compréhension par les citoyens – voire la maîtrise par les élus eux-mêmes – n'est plus garantie.

Les conséquences du constat de l'inégale répartition des ressources entre les territoires doivent être tirées : écarter la recherche d'une autonomie fiscale qui dessert les plus pauvres des territoires et accompagner cette territorialisation assumée de la recette fiscale d'une véritable solidarité financière entre les collectivités.

■ La nécessaire simplification du système juridico-financier de l'intercommunalité

Les 14 structures juridico financières territoriales différentes nuisent à la compréhension de l'organisation décentralisée de la République par les citoyens et interdisent toute comparaison raisonnable.



La mission propose de ramener de dix à une les formules fiscales de l'intercommunalité avant 2020 en commençant par celles des communautés de communes.

■ Le cap du pouvoir règlementaire local devra être franchi d'ici à 2025

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

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



Les sénateurs de la mission débattent au Sénat

■ L'instruction unique : la recherche d'une action publique locale efficace et moderne

Pour mettre fin à l'atomisation de la décision, source d'inertie et de délais inutiles, la 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.

L'instruction unique pourrait s'accompagner, dans certains cas, de la mise en place de guichet interrégional ou interdépartemental.



La conférence de presse au Sénat (9 octobre 2013)

Mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République

http://www.senat.fr/commission/missions/organisation_decentralisee_de_la_republique/index.html



Secrétariat de la commission

15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06
01 42 34 33 21



Président

M. Jean-Pierre Raffarin
Sénateur (UMP)
de la Vienne



Rapporteur

M. Yves Krattinger
Sénateur (Soc)
de la Haute-Saône