

# 50

## Propositions pour une nouvelle étape de décentralisation

### Rendre les territoires plus forts et plus autonomes

**Rapport du groupe de travail interne sur les Territoires**

**Rapporteurs : Sylvia Pinel, ancienne ministre, députée de Tarn et Garonne &  
Jean-Félix Acquaviva, député de Corse**

**Le groupe Libertés et Territoires a mené près de vingt auditions entre le mois de décembre 2018 et le mois de mai 2019. Ces auditions se sont articulées autour de six thématiques :**

### **Introduction**

- I. Lancer une nouvelle étape de décentralisation pour créer un choc de confiance.
- II. Recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes.
- III. Agir pour un Etat déconcentré.
- IV. Redonner une autonomie fiscale et financière aux collectivités territoriales.
- V. Rendre les territoires plus forts et plus autonomes (différenciation et pouvoir d'adaptation normative).
- VI. Faire vivre la démocratie locale dans les territoires.

## Liste des auditions

- **19 décembre 2018**  
Députés alsaciens – **Olivier Becht, Raphaël Schellenberger, Eric Straumann et Laurent Furst.**
- **22 janvier 2019**  
Professeur en droit international public à l'Institut du droit de l'espace et des télécommunications, sur la fracture du numérique – **Philippe Achilléas.**
- **23 janvier 2019**  
Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales – **Jacqueline Gourault.**
- **31 janvier 2019**  
Député de Guadeloupe – **Max Mathiasin (Modem).**
- **31 janvier 2019**  
Constitutionnaliste – **Didier Maus.**
- **14 février 2019**  
France bénévolat – **André Goncalvès, vice-président national.**
- **10 février 2019**  
Association des maires de France – **Philippe Laurent, secrétaire général.**
- **21 février 2019**  
Association nationale des élus de montagne – **Annie Genevard, présidente et Jeanine Dubié, secrétaire générale.**

- **13 mars 2019**  
Association des communautés de France – **Jean-Luc Rigaut**, président.
- **14 mars 2019**  
Direction générale des collectivités locales – **Bruno Delsol** – Préfet, directeur général.
- **20 mars 2019**  
Assemblée des départements de France – **Jean-Léonce Dupont**, président.
- **28 mars 2019**  
Professeure de droit public – Toulouse 1 Capitole – **Wanda Mastor**.
- **10 avril 2019**  
Docteur en histoire contemporaine – **Claude Barbier**.
- **10 avril 2019**  
Association des régions de France – **Hervé Morin**, président.
- **30 avril 2019**  
Professeur à l'université de Paris IV-Sorbonne, Institut de géographie – **Gérard-François Dumont**.
- **7 mai 2019**  
Avocat spécialisé dans les collectivités locales – **Emmanuel Duru**.

## Introduction

Le groupe Libertés et Territoires, créé en octobre 2018 est singulier à plusieurs titres : Il s'agit du premier groupe constitué en cours de mandature. Ses membres, au fort ancrage territorial, sont issus d'origines politiques et géographiques diverses et surtout, le ciment qui unit cette diversité de profils est la conviction dans la nécessité impérieuse d'une nouvelle et véritable décentralisation dans l'action publique. Dans l'histoire parlementaire récente, aucun groupe parlementaire ne s'était constitué sur ce clivage girondins-jacobins.

La déclaration politique de notre groupe reflète cette préoccupation majeure marquée par un **farouche attachement aux territoires**, à la **défense de leur identité** et à la **lutte contre les fractures territoriales** qui minent notre pacte républicain et qui ne cessent de s'aggraver. Aujourd'hui, des territoires entiers sont enclavés à cause d'infrastructures de transport défaillantes, la désertification médicale s'y accentue, l'accès à la téléphonie mobile n'y est pas une réalité partout et les déserts numériques se résorbent trop lentement. Les services publics y disparaissent, l'accès à l'éducation, aux loisirs ou à la culture y est toujours aussi difficile. Enfin, l'insécurité y a souvent progressé. Ces fractures territoriales contribuent à dresser une France contre l'autre alors que la force de chaque territoire réside dans sa complémentarité et sa solidarité avec et envers les autres.

Il est impératif que nous adressions un signal fort à ces territoires, à ceux qui y vivent et aux élus qui font battre leurs cœurs au quotidien. Le groupe Libertés et Territoires veut leur dire qu'ils ne sont pas abandonnés et qu'il travaille à leurs côtés pour leur redonner toute leur place au sein de la République. Le développement de demain se fera dans les territoires et la France ne pourra réussir qu'en les laissant exprimer tout leur potentiel.

Il s'agit de valoriser et développer les initiatives de chacun des territoires de la République, en portant des propositions qui tiennent compte de leurs spécificités économiques, sociales, culturelles et géographiques. Cela se traduit notamment par l'exigence d'une plus grande solidarité entre les territoires.

Les territoires et les élus ne peuvent pas tout attendre de l'Etat, et ils en ont conscience depuis bien longtemps. Cependant, face à un État qui leur refuse toute véritable différenciation, face à une décision publique locale devenue souvent illisible, à cette prime donnée au gigantisme issu de la loi NOTRE qui a créé des périmètres d'action de plus en plus inadaptés et à des processus de décision qui étouffent l'esprit démocratique local, ils se sentent aujourd'hui impuissants à déployer leurs solutions innovantes et à participer pleinement à l'essor de la France.

**L'État s'éloigne des territoires, l'État ne rassure plus les territoires.**

C'est pourquoi, les députés du groupe Libertés et Territoires veulent la mise en place d'une organisation territoriale plus décentralisée, mieux à même d'apporter des solutions concrètes aux problèmes économiques, environnementaux et sociaux quotidiens des populations. Cela doit passer par des innovations élaborées démocratiquement, permettant **plus d'autonomie politique et décisionnelle** au sein de la République.

Fort de cette identité collective et de la diversité des profils de ses députés, le groupe Libertés et Territoires a décidé d'approfondir sa réflexion sur la question du rôle des territoires au sein de la République en organisant un cycle d'auditions de personnalités qualifiées.

Ce travail de réflexion part d'un constat implacable : la France est excessivement centralisée, il s'agit d'ailleurs d'un des pays les plus centralisés d'Europe. Tous les Etats voisins de taille comparable ont adopté soit un système fédéral où toutes les régions participent au processus normatif dans son entièreté comme en Allemagne, soit un système différencié d'autonomies régionales qui peut s'appliquer à l'ensemble du territoire comme en Espagne et en Italie ou bien à certaines de ses composantes, comme au Royaume-Uni avec le Pays de Galles et l'Écosse.

Or, comme le disait François Mitterrand en 1981, « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». Cette intuition du président de la République de l'époque, qu'avait également eue à ses dépens son prédécesseur Charles de Gaulle en 1969, trouvera une certaine concrétisation dans le mouvement de décentralisation de 1982. Or, à ce mouvement réel, complété en 2004 par un acte II, s'est adjoint au fil des années des fausses décentralisations, consistant la plupart du temps en une déconcentration, voire en une recentralisation. Ces mouvements ont inspiré au géographe Gérard-François Dumont le terme de « décentralisation centralisée » avec une mise à mal toujours plus grande de l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales. Ces nouvelles étapes ont été marquées par l'instauration de contraintes réglementaires croissantes, telle que l'imposition de la réalisation de schémas dans tous les domaines, poussant ainsi les collectivités locales à dépenser énormément d'énergie et de moyens financiers pour les élaborer plutôt qu'à se concentrer sur l'aboutissement de projets au service des citoyens, qui sont souvent mis à l'écart.

La France n'est donc toujours pas un grand pays décentralisé. Les signaux envoyés depuis deux ans par le Président Emmanuel Macron ont fait montre d'un oubli des élus locaux et d'une volonté de décider sans associer les collectivités et corps intermédiaires. Il ne saurait pourtant y avoir de croissance sans les collectivités locales, et il convient d'en renforcer les moyens d'action afin que cela puisse bénéficier au plus grand nombre sur l'ensemble du territoire. Pour cela, l'action publique doit s'adapter au plus près des réalités territoriales et non l'inverse selon le principe de différenciation. Si la Bretagne, région péninsulaire, n'a pas souhaité voir appliquer sur son territoire l'éco-tax carbone qu'elle

estimait pénalisante pour sa production économique, il n'en est pas de même pour les régions frontalières confrontées à un très important trafic routier international aux nombreuses externalités négatives.

Pour réformer notre système politique et administratif en profondeur et répondre au sentiment d'abandon de la puissance publique il conviendra également d'éviter les vieilles recettes sous-tendues par des logiques purement comptables : qu'il s'agisse de réduire par deux le nombre de régions, de forcer la constitution d'intercommunalités d'au minimum 15 000 habitants. Les lois NOTRe, Maptam et de délimitation des régions n'ont eu pour conséquences que de désorganiser les territoires et d'aboutir au contraire de ce qui est attendu par les citoyens, à savoir moins de proximité avec plus de dépenses.

La cohésion des territoires ne saurait donc être définie dans un bureau parisien, par des technocrates sur des critères seulement statistiques. Ce qui fait sens, ce n'est pas tant le poids démographique et la taille géographique d'un territoire, mais c'est le sentiment d'appartenance et la volonté d'avoir un destin commun des populations qui y vivent. En témoignent les États ou régions autonomes de l'Union européenne dont la superficie ou le nombre d'habitants sont, par exemple, plus faibles que ceux de la plupart des régions françaises, mais dont le niveau de développement est supérieur, hors Ile-de-France, témoignage de la macrocéphalie française. Les données Eurostat sur le PIB par habitant par région est en cela révélatrices. Alors que celui-ci est relativement équilibré dans les grands pays européens nous entourant, la carte de la France fait très nettement ressortir le poids de l'Ile-de-France comparativement aux autres régions, celle-ci étant la seule, avec la Région Rhône-Alpes (données de 2015) à être au-dessus de la moyenne européenne. Ainsi, selon l'Insee, le revenu disponible brut de l'Ile-de-France était en 2015 de 24 190 € lorsqu'il était de 19 628 € dans l'ensemble des autres régions, soit presque un cinquième d'écart. Si cela semble accepté par une partie des élites du pays, cela ne l'est pas pour les députés du groupe Libertés et Territoires.

Car cette différence de PIB par habitant est à corréliser avec la puissance économique des régions voisines. Selon les chiffres de l'Association des régions de France (ARF, 2015), le budget des régions était de 3 125 euros par habitants en Suède, de 3 561 euros en Allemagne, ou encore de 4 940 euros en Autriche, pourtant, il n'était que de 395 euros par habitant en France. Soit dix fois moins en moyenne ! Le véritable retard à rattraper par rapport à nos voisins européens se situe précisément ici. Pour cela, il convient avant tout de rétablir à une véritable autonomie financière et fiscale des régions. Une étude menée par l'institut de recherche Bak Basel Economics relève d'ailleurs une corrélation positive entre l'indice de décentralisation et le PIB par habitant.

En réalité, en ce qui concerne le rôle et la place des collectivités territoriales, les gouvernements successifs ont trop souvent oublié de se poser la question essentielle avant de réformer : **les collectivités locales, pour quoi faire ?**

Nous sommes convaincus que celles-ci, en rapprochant la décision publique du citoyen par la pleine application du principe de **subsidiarité**<sup>1</sup>, permettra une meilleure **efficience** du service public et une **confiance** retrouvée dans des institutions politiques responsabilisées car soumises à un contrôle démocratique plus direct des citoyens. C'est à cette conviction que nous allons tenter de donner corps dans ce document en émaillant nos propos des contributions des personnalités qualifiées que les députés du groupe Libertés et Territoires ont auditionnées.

\* \*  
\*

## I. Lancer une nouvelle étape de décentralisation pour créer un choc de confiance

Force est de constater qu'après deux ans de mandature, la promesse girondine du président de la République est restée lettre morte. Ce n'est hélas pas la première fois qu'un tel manquement aux engagements décentralisateurs se révèle. Le discours de Dijon<sup>2</sup> du candidat François Hollande, qui avait pu faire naître certains espoirs auprès des décentralisateurs sincères, aura lui aussi été totalement éclipsé dans la pratique du mandat, avec notamment l'imposition par le haut de la fusion de régions ou d'intercommunalités.

Pour le groupe « Libertés et Territoires » un vrai pacte girondin doit confier **une large autonomie aux collectivités territoriales, appliquer pleinement le principe de subsidiarité** et leur donner plus de pouvoir réglementaire, allant jusqu'à la possibilité de confier une **autonomie législative** aux collectivités qui en font la demande.

L'Etat doit aussi mettre en œuvre une **véritable pratique contractuelle et partenariale** entre l'Etat, les régions, les départements et le bloc communal. Cet outil de **co-construction de politiques territorialisées** d'aménagement du territoire permettra de s'adapter aux contraintes, aux atouts, à l'histoire et à l'identité d'un territoire, en métropole ou en Outre-Mer.

---

<sup>1</sup> Principe qui consiste à réserver à l'échelon supérieur uniquement ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.

<sup>2</sup> Samedi 3 mars 2012.



Cette dernière conception diffère de la contractualisation financière mise en place par le Gouvernement actuel et fondée sur la limitation de la hausse des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Cette contractualisation n'en a que le nom tant elle se trouve viciée par la contrainte de sanctions exercées de la part de l'Etat dans le cas où les collectivités locales souhaiteraient maintenir leur pleine autonomie financière alors qu'elles devraient être excédentaires en 2019 et que l'Etat était lui-même enlisé dans des déficits abyssaux.

Le groupe Libertés et Territoires, en adéquation avec l'association des Régions de France et à l'image de ce qui se pratique en Allemagne, propose quant à lui **d'instituer, chaque année, une conférence nationale Régions-Etat**. Celle-ci aurait en charge la définition, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des politiques publiques qui les lient. Il s'agirait que l'Etat ne puisse pas prendre unilatéralement des décisions qui concernent directement les régions, sans s'assurer au préalable de leur accord. Cette conférence permettrait de bien articuler entre elles les différentes politiques publiques pour en améliorer l'efficacité.

L'Etat doit faire preuve de plus de souplesse et permettre clairement **la différenciation dans le mode d'organisation des collectivités**. La France des 100 départements et des 35 000 communes nées de la Révolution doit évoluer sereinement vers une organisation politique et administrative épousant au plus près la réalité territoriale du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour cela, il faut que les collectivités territoriales soient cohérentes et correspondent à des bassins de vie, mais aussi qu'elles permettent un fort sentiment d'adhésion, gage de l'investissement des citoyens pour la chose publique.

L'évolution de l'organisation politique et administrative de la France ne signifie néanmoins nullement que tous les territoires doivent évoluer dans le même sens et au même rythme. Le modèle de la collectivité unique de Corse qui est pleinement légitime pour offrir une perspective aux aspirations légitimes du Peuple Corse, ne l'est pas forcément dans les nouvelles grandes régions comportant 13 départements telle que l'Occitanie. Il s'agit ainsi de laisser aux collectivités locales la possibilité de s'organiser tel que le commande leurs réalités territoriales, a fortiori dans les territoires d'outre-mer.

Aussi ce droit à la différenciation d'organisation territoriale, notamment par la **constitution de collectivités à statut particulier**, doit être ouvert aux territoires dans lesquels existe une demande légitimement exprimée. Si la métropole de Lyon a pu créer sa collectivité locale à statut particulier, la Région Bretagne, les départements de Savoie, l'intercommunalité du Pays-Basque doivent pouvoir en faire de même.

Pour résorber la fracture territoriale, il convient par conséquent de donner davantage de moyens d'actions aux élus, d'arrêter de les enfermer dans des schémas coûteux et chronophages, mais au contraire de les laisser se concentrer sur des actions de projets. Pour cela, le maître mot est la **responsabilisation**, par la maîtrise de bout en bout de leurs moyens

d'actions, à savoir la définition de leur compétence, de leurs finances et de leur pouvoir réglementaire. Il s'agit bien de rendre les collectivités locales pleinement souveraines sur ce que l'on pourrait résumer par le triptyque : **Décision, Réalisation, Financement**. Au bout du compte, la consolidation des capacités d'action des collectivités locales dans lesquelles l'adhésion sera renforcée, impliquera nécessairement un renforcement du contrôle du citoyen se sentant désormais davantage concerné par l'impact grandissant des décisions des élus locaux sur leur vie quotidienne.

## Nos propositions

1

Instaurer une **véritable pratique contractuelle et partenariale** entre les collectivités territoriales et avec l'Etat ;

2

Instituer, chaque année, **une conférence nationale Régions-Etat**. Celle-ci aurait en charge la définition, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des politiques publiques qui les lient ;

3

**Favoriser la création de véritables contrats de réciprocité entre territoires urbains et ruraux** dans des domaines tels que l'installation d'entreprises, l'alimentation, la culture ou la santé par des échanges gagnants/gagnants de services et de productions. Il s'agit ainsi d'insister sur les complémentarités territoriales et non sur les concurrences ;

4

Mettre en place une **co-présidence entre le préfet et un élu dans les commissions départementales de la coopération intercommunale** ;

5

Permettre la constitution de **collectivités locales à statut particulier** lorsque la demande est légitimement exprimée ;

6

**Responsabiliser les élus locaux** en leur donnant des compétences pleines et entières sur la **décision, la réalisation et le financement des projets**.

\*

## II. Recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes

**Nous défendons un Etat stratège** qui s'assure que les collectivités exercent pleinement leurs compétences. Cette répartition doit se retrouver aussi dans l'élaboration de la loi, à portée générale et fixant des objectifs globaux. Il reviendrait ensuite aux collectivités d'adopter les adaptations en fonction de leurs réalités territoriales.

Aussi nous regrettons que la reconnaissance dans la Constitution en 2003 de la forme décentralisée de la République n'ait pas eu de traduction majeure dans les faits. Il convient de lui donner une portée concrète en précisant l'outil de mise en œuvre de cette décentralisation : **le principe de subsidiarité** qui consiste à réserver à l'échelon supérieur uniquement ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ce principe, reconnu dans la Constitution, n'est aujourd'hui pas appliqué, et il convient de le rendre prescriptif.

Selon ce principe de subsidiarité, nous estimons que de nouveaux transferts de compétences aux collectivités doivent être réalisés aux échelons suivants :

### ➤ Aux régions :

7

**L'ensemble des politiques d'accompagnement des entreprises**, afin de développer un véritable réseau de PME/PME/ETI au niveau local en s'appuyant sur les intercommunalités, notamment dans les territoires ruraux qui se doivent de conforter leur rôle de producteurs agricoles, industriels et artisanaux ;

8

**Les pôles de compétitivité et d'excellence rurale ;**

9

**La gestion complète des fonds européens** (instruction, paiement, contrôle) ;

10

Les **politiques de l'orientation et de la formation**, avec un retour aux régions de la compétence sur l'apprentissage ;

11

Pour les régions qui le demandent, **les politiques de l'emploi** en vue d'exercer l'autorité fonctionnelle sur les employés de Pôle emploi en charge des relations avec les chômeurs ;

12

**L'accessibilité du territoire**, en confiant une compétence sur l'ensemble des transports du territoire et notamment les routes nationales ;

13

L'exercice d'une nouvelle compétence « **politique linguistique** », incluant la possibilité d'élaborer des politiques de développement pour les services publics dont l'enseignement ;

14

Les **gestionnaires des lycées** ;

15

**Pour les territoires d'outre-mer et à statut particulier**, tels que Wallis et Futuna ou la Corse, **renforcer les capacités de nouer des coopérations avec leur voisins** géographiques.

➤ **Aux départements :**

16

L'ensemble de la **solidarité territoriale**, plus particulièrement dans les territoires de montagne confrontés à des enjeux très spécifiques d'accès aux services publics comme l'a bien fait ressortir l'audition de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM). Cette solidarité territoriale se matérialisera par une **offre d'ingénierie** pour les petites communes en mal de moyens humains et financiers, en vue d'accomplir des projets structurants, pour leurs territoires. Il s'agira également de confirmer le rôle du département dans l'aménagement numérique du territoire ;

17

L'ensemble de la **solidarité sociale**, tout en veillant à ce que le financement du RSA puisse être dévolu à l'Etat, mais que l'accompagnement des bénéficiaires puisse être renforcé. Cela passera par le pilotage d'une agence des solidarités coordonnant localement l'ensemble des acteurs publics et privés du champ social et facilitant l'accès du public aux aides sociales ;

18

**Les politiques de la dépendance**, avec la création d'une branche de la sécurité sociale dédiée pour en assurer le financement au niveau national, mais dont le suivi et l'accompagnement serait de compétence départementale ;

19

L'ensemble de la **politique du handicap** ;

20

**La gestion des mineurs non accompagnés doit revenir à l'Etat** eu égard aux contraintes importantes qu'elle induit pour les départements tandis qu'elle résulte de la politique d'asile et d'immigration dont la compétence est nationale.

21

**Les gestionnaires des collèges** de l'Education nationale.

➤ **Au bloc communal :**

22

De manière générale, **revenir sur l'obligation de transfert des compétences communales aux intercommunalités**, telles que celles sur l'eau et l'assainissement ;

23

**Revoir la gouvernance des intercommunalités** afin d'assurer une représentativité suffisante de l'ensemble des communes. Il s'agirait également d'assurer un **droit général à l'information** sur les affaires de l'intercommunalité pour tous les conseillers communautaires n'étant pas membres du bureau ;

24

**Instituer des conférences des intercommunalités** pour faire en sorte que les plus petites d'entre elles puissent faire entendre leur voix en amont des décisions prises au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Ainsi les préoccupations de toutes les intercommunalités, quelles que soient leur taille, auraient vocation à être portées dans ces structures décisionnaires se réunissant sous l'égide du président du conseil régional.

➤ **Compétences partagées :**

25

La politique du **logement social** et de la rénovation urbaine devra se réaliser sur une base partenariale avec l'ensemble des collectivités locales, tout en veillant à ce qu'il n'y ait pas de blocage par l'une des strates dans la réalisation des objectifs définis par la loi, notamment la loi SRU ;

26

La **transition énergétique**, afin de rattraper le retard de la France par rapport à ses voisins européens dont les modèles de développement des filières s'appuient davantage sur les collectivités locales. Il s'agit de donner plus de marges de manœuvre au niveau local, car les politiques publiques en matière d'écologie sont essentiellement locales – déchets, urbanisme, transports, logement, espaces naturels, etc. L'État fixera les grandes règles, puis négociera avec les territoires le calendrier et les moyens financiers de leur mise en œuvre ;

27

La **politique territoriale de la santé**, dans une répartition entre régions et départements, avec la suppression des agences régionales de santé (ARS) ;

28

Permettre et **encourager les capacités d'interventions** dans les domaines de la **culture, du sport et du tourisme**.

\*

### III. Agir pour un Etat déconcentré

L'évolution de la carte administrative a influé sur l'organisation territoriale de l'Etat. La recentralisation des pouvoirs dans les préfetures des grandes régions a engendré un **éloignement préjudiciable et renforcé le sentiment d'abandon de la puissance publique**. Il convient donc de redonner du pouvoir aux préfets dans les départements qui doivent redevenir les interlocuteurs privilégiés des collectivités. Parallèlement, il faut **supprimer certaines directions régionales de l'Etat** (à l'exception des DRAC et SGAR).

Une organisation différenciée doit évidemment être mise en place dans les collectivités de Corse et d'outre-mer, ainsi que dans les régions en faisant la demande, dans lesquelles la répartition des prérogatives entre l'Etat déconcentré et les collectivités doit être repensée.

29

Instaurer un **moratoire sur la fermeture des services publics** jusqu'à la fin du mandat présidentiel ;

30

**Supprimer les Direccte** (Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), leurs missions devant être confiées aux régions ;

31

**Déconcentrer l'Ademe** (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) **et l'Anah** (Agence nationale de l'habitat), au niveau régional ;

32

**Revenir sur** la loi Elan ayant instauré une **fusion des offices HLM** en fonction du nombre de logement de leur parc ;

33

**Consolider le modèle des Maisons de services au public (MSAP)** en augmentant leur financement et en améliorant le bouquet de services rendus et la formation des personnels. Certains agents « libérés » par la numérisation de l'administration leurs seraient réaffectés.

\*

## IV. Redonner une autonomie fiscale et financière aux collectivités territoriales

Le fonctionnement actuel des finances publiques françaises nourrit non seulement les inégalités sociales et économiques, mais également territoriales. Au fil des années **l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales n'a eu de cesse d'être rabotée**. Il en a ainsi été avec la suppression d'impôts directs locaux tels que la taxe professionnelle en 2010 au détriment des trois strates alors qu'elle représentait 50% de leurs ressources fiscales. Depuis 2011, les régions ne perçoivent plus la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, alors que les départements ne perçoivent plus la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ni la taxe d'habitation. La suppression définitive de la taxe d'habitation en 2020, au détriment des communes cette fois-ci, procède selon la même logique. Pour le groupe Libertés et Territoires, alors que l'Etat est le principal collecteur de l'impôt et que ses recettes sont distribuées comme autant de subsides aux collectivités locales, il s'agit de **mettre en adéquation les compétences et les financements** dans une **logique de responsabilisation** de l'utilisation des deniers publics par les élus locaux. Le **recouvrement de l'impôt doit donc être au maximum partagé**, avec la mise en place d'une **véritable péréquation**.

34 Augmenter la **part de TVA transférée aux régions** sans hausse de la fiscalité ;

35 Au même titre que la région Île-de-France, **les régions devraient pouvoir percevoir une taxe d'équipement** ;

36 Attribuer une part de **CSG dynamique pour les départements** sans hausse de la fiscalité ;

37 Instaurer un **projet de loi de finances spécifique aux collectivités territoriales** et examiné annuellement par le Parlement dans le cadre du collectif budgétaire ;

38 Garantir dans la Constitution le principe **d'autonomie fiscale des collectivités** et inscrire **l'interdiction pour l'Etat ou le Parlement de créer de nouvelles dépenses assurées par les collectivités territoriales sans compensation** à due concurrence et réévaluée dans le temps ;

39 **Renforcer la péréquation** entre les territoires, pour une meilleure répartition des richesses.

## V. Rendre les territoires plus forts et plus autonomes (Différenciation des compétences et pouvoir d'adaptation normative)

Les députés du groupe Libertés et Territoires tiennent à rappeler qu'il découle de la Constitution que le principe d'égalité, applicable aux collectivités territoriales «... ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ...» (Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ). Cette décision du Conseil constitutionnel venait d'ailleurs confirmer un arrêt du Conseil d'Etat de 1974 dit « *Denoyez et Chorques* », précisant les critères permettant une atteinte au principe d'égalité. Selon cette jurisprudence constante du Conseil d'Etat, **la loi peut et doit donc traiter différemment les situations qui sont objectivement différentes**, comme le défend l'avocat spécialiste des Collectivités territoriales, Emmanuel Duru.

### ➤ Différenciation :

La différenciation, qui permettrait « que certaines collectivités exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas les collectivités de la même catégorie », existe déjà et ne nécessite pas de révision constitutionnelle, mais se heurte à de fortes limites d'ordre pratique ou juridique, qu'il convient de lever.

La différenciation dans l'attribution et l'exercice des compétences des collectivités locales de droit commun est prévue dans le cadre de leurs compétences actuelles, et dans les projets gouvernementaux il n'est pas prévu de transférer à certaines d'entre elles de nouvelles compétences de l'Etat. Ainsi, une région ne pourrait exercer par la différenciation, que les compétences des départements ou du bloc communal, mais dont l'échelon régional pourrait s'avérer trop éloigné. Les demandes de différenciation dans des domaines tels que les énergies marines renouvelables, l'agriculture littorale ou encore l'enseignement des langues régionales, sur lesquels planchent plusieurs régions ne pourraient pas aboutir dans ce cadre contraint, car elles relèvent des compétences de l'Etat. Il conviendrait donc de lever ce verrou en **élargissant la possibilité de différenciation à des compétences exercées par l'Etat** ne relevant pas de compétences régaliennes ou de libertés fondamentales.

Par ailleurs les députés du groupe Libertés et Territoires, dans la logique de leur attachement au principe de la contractualisation et de libre administration des collectivités



locales, souhaitent voir **supprimer l'habilitation législative préalable à toute différenciation des compétences** entre collectivités territoriales elles-mêmes. Ils défendent à la place une habilitation plus souple, par décret en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, à la demande des collectivités locales.

Nos propositions en matière de différenciation et d'effectivité du pouvoir normatif sont ambitieuses mais nécessaires à la réussite de nos territoires. Si leur mise en œuvre se faisait attendre, nous pourrions alors être amenés à demander la réintroduction de la clause de compétence générale pour les départements et les régions.

➤ **Adaptation normative :**

Les députés du groupe Libertés et Territoires estiment que les collectivités territoriales doivent avoir la **possibilité d'exercer pleinement leur pouvoir réglementaire**. La révision constitutionnelle de 2003 a inscrit dans le texte fondamental la reconnaissance de ce pouvoir au niveau local. Il est peu effectif dans la réalité car trop restrictif, les collectivités territoriales ayant par ailleurs tendance à en être dépossédées par l'administration centrale. Ce constat vient rejoindre celui de la constitutionnaliste Wanda Mastor pour qui *« il n'existe pas en droit de pouvoir réglementaire, de pouvoir normatif tant qu'il n'est pas autonome. Les collectivités territoriales n'ont que des compétences que l'Etat central accepte de lui transférer et qu'elles exercent sous le contrôle de légalité de l'Etat et du juge administratif. La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local (art. 72 al. 3) en 2003 ne fait de ce dernier qu'un pouvoir secondaire et résiduel. »*

En effet, les expérimentations menées par les collectivités territoriales pour déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ont connu un très faible succès. En effet, ces expérimentations obéissent à de strictes conditions d'application mentionnées par la loi organique : c'est toujours l'Etat qui autorise l'expérimentation locale, qui en précise l'objet, la durée - 5 ans maximum -, qui détermine les catégories de collectivités habilitées à la mettre en œuvre. De plus, les actes dérogatoires adoptés dans ce cadre sont des actes administratifs, soumis au contrôle de légalité. En outre, le juge constitutionnel et le législateur ont posé de strictes conditions d'application. Enfin, un rapport gouvernemental permet au Parlement d'évaluer l'expérimentation en prenant une décision visant soit à la généraliser, soit à l'abandonner, soit enfin à la modifier ou à la prolonger. **Ce ne sont ainsi pas moins de huit contraintes propres à l'expérimentation qui peuvent être recensées** : l'objet, la durée, l'espace, le volontariat, l'évaluation, la réversibilité, l'habilitation législative et la finalisation.

**Créons un véritable pouvoir normatif autonome**, ce qui suppose là aussi que le législateur n'empiète pas sur le pouvoir réglementaire des collectivités locales en faisant des lois trop bavardes. Ils demandent également à ce que le **contrôle de légalité soit exercé a**

**posteriori et harmonisé sur le territoire** afin de laisser de la souplesse dans l'action publique des collectivités locales.

Pour aboutir à ce véritable pouvoir réglementaire autonome, il s'agira de supprimer les principales contraintes ci-dessus énumérées à savoir l'objet limité à ses propres compétences, la durée, l'espace et l'habilitation législative. Sur ce dernier point on notera que sur la quarantaine de demandes d'habilitation législative formulée par la Collectivité territoriale de Corse, seules deux ont reçu une réponse effective de l'Etat, qui s'avéraient être négatives, toutes les autres étant restées lettres mortes. Le groupe Libertés et Territoires propose donc que soit mis en place un statut d'autonomie pour la Corse au sein de la République française, assorti d'un véritable pouvoir législatif et réglementaire dans différents domaines (hors compétences régaliennes de l'Etat et libertés fondamentales).

40

**Élargir les possibilités de différenciation** des collectivités locales à certaines compétences de l'Etat ;

41

**Supprimer l'habilitation législative préalable à toute différenciation** par une habilitation par décret en Conseil des ministres à la demande des collectivités locales. Dans l'hypothèse où cette proposition ne serait pas consacrée, il faudrait appliquer le principe selon lequel le silence du Gouvernement après un certain délai, vaut accord ;

42

**Création d'un véritable pouvoir normatif autonome** avec habilitation permanente de droit à la demande des collectivités territoriales dans les domaines de la loi hors compétences régaliennes de l'Etat ;

43

**Exercer a posteriori le contrôle de légalité** effectué par les préfetures, qui se doit d'être harmonisé sur l'ensemble du territoire ;

44

Ouvrir les négociations Etat – élus de la collectivité de Corse pour la **mise en place d'un statut d'autonomie pour la Corse**, au même titre que d'autres îles en Méditerranée ou de collectivités d'Outre-Mer ;

45

**Transférer la compétence dans le domaine de la fiscalité du patrimoine**, tel que demandé par la Corse, pour faire face à une situation foncière particulière (indivisions et phénomène spéculatif). La maîtrise du foncier en Corse exige d'avoir des outils puissants à la disposition de la Collectivité.

\*

## VI. Faire vivre la démocratie locale dans les territoires

Une démocratie moderne ne peut oublier ses valeurs et son passé. C'est en se souvenant et en agissant que nous pourrons œuvrer sereinement à une alliance équilibrée et harmonieuse de la démocratie directe, de la démocratie participative et de la démocratie représentative.

Le groupe Libertés et Territoires entend et comprend les attentes de nos concitoyens pour plus de démocratie directe. C'est pourquoi, les dispositifs de participation citoyenne doivent être révisés afin de répondre aux nouvelles attentes. Il s'agit de diffuser la culture de la participation à tous les échelons locaux et d'encourager les expérimentations des collectivités en la matière.

Il est important de donner un nouveau souffle à notre expression démocratique tant directe que représentative. Aussi, nous devons également porter une attention toute particulière aux élus locaux.

Ils sont le cœur battant de la République. Nous devons les conforter dans leur rôle au service des citoyens dont l'engagement dans la vie publique doit être favorisé.

**Réviser les dispositifs de la participation citoyenne locale.** Pour cela, il est proposé de créer des « médiateurs publics locaux » indépendants afin de favoriser l'organisation de concertations sur la mise en œuvre de projets structurants pour le territoire. Ce service permettrait de renforcer la compréhension et l'acceptabilité des projets d'intérêt général tout autant qu'il permettrait d'inclure les citoyens dans la vie démocratique locale, surtout dans les petites communes pas suffisamment outillées pour mettre en place ce type de processus ;

**Assouplir la procédure des référendums locaux** en abaissant les seuils de déclenchement par les citoyens et de validation des résultats sans condition de participation minimale, tels que formulés notamment par l'historien franco-suisse Claude Barbier ;

46

47

48

Mettre en place un véritable « **statut de l' élu.** » Il doit permettre de faciliter l'accès et l'exercice des mandats locaux notamment pour les concilier avec la vie professionnelle et privée. Les allers/retours entre vie politique et professionnelle devront être facilités. Cela suppose également de renforcer la formation des élus, afin de mieux les protéger, notamment pénalement, dans les responsabilités qui sont les leurs. Il conviendra également de ne pas limiter dans le temps le cumul des mandats, afin de permettre aux élus locaux de mettre en place des projets structurants pour le territoire de bout en bout alors que leur conception nécessite de plus en plus de temps. Enfin, il s'agira d'autoriser le cumul des mandats de parlementaire et d'exécutifs locaux pour les communes de moins de 10 000 habitants, afin de renforcer l'ancrage territorial des députés et sénateurs ;

49

Lors des modifications des périmètres des intercommunalités, les **avis des commissions départementales de coopération intercommunale doivent être obligatoirement pris en compte ;**

50

Afin de faire vivre la démocratie de proximité dans les plus petites communes, le nombre de conseillers municipaux **dans les communes de moins de 100 habitants pourrait être ramené de 7 à 5.**

\*