



RELEVÉ DE CONCLUSIONS

DE LA CONFÉRENCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DU 09 DÉCEMBRE 2014

Liminaire

30 ans après la décentralisation de 1982, **les collectivités territoriales** constituent aujourd'hui des **acteurs majeurs** au service des citoyens, des entreprises et des territoires.

En rapprochant la décision du citoyen, en permettant de développer de nouveaux services aujourd'hui devenu incontournables, les différents mouvements de décentralisation ont favorisé l'émergence d'une **démocratie de proximité indispensable**.

Elles ont modernisé et amélioré l'efficacité des services publics qui leur ont été transférés ; leurs dépenses d'intervention sont réinjectées dans le circuit économique. Réalisant plus de 70% de l'investissement public, les collectivités territoriales constituent **un des derniers moteurs actifs de la croissance** et préparent, au travers des réalisations d'aujourd'hui, la France de demain.

Après bien des changements, le Gouvernement a présenté un projet de loi portant organisation territoriale de la République qui redistribue, entre collectivités, certaines des compétences qu'elles exercent, sans prévoir, à ce stade, de nouveaux transferts de compétences opérationnelles de l'Etat.

Le président du Sénat, lequel assure comme le veut l'article 24 de la Constitution, la représentation des collectivités territoriales de la République, a proposé aux présidents de l'Association des Maires de France (AMF), à l'Assemblée des Départements de France (ADF) et à l'Association des Régions de France (ARF) de se rencontrer dans le cadre d'une « **conférence des collectivités territoriales** ».

1/ Faire entendre la voix des collectivités territoriales

Le Sénat, l'Association des Maires de France (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF) et de l'Association des Régions de France (ARF), conviennent de **porter d'une voix commune les attentes des collectivités locales** pour leur permettre d'exercer leurs compétences et leurs missions de la manière la plus efficace, au service des ménages, des entreprises et des territoires.

Cette conférence a vocation à devenir un lieu de rencontre où seront évoqués les sujets concernant, dans leur ensemble, les collectivités territoriales.

2/ Faire évoluer la relation de l'Etat avec les collectivités : plus de confiance, de responsabilité et de liberté

Les collectivités ont démontré leurs capacités à organiser la vie quotidienne des Français et des entreprises tout en prenant en compte les particularités de chaque territoire.

Le Sénat, l'AMF, l'ADF et l'ARF appellent le Gouvernement à construire une relation **partenariale, responsable, loyale et confiante** avec les collectivités territoriales.

Acteurs partenaires, les collectivités doivent être associées, de manière concrète, à la définition des politiques publiques qui sont susceptibles de les concerner.

Dans sa mission de contrôle de l'action de l'Exécutif, le Sénat a vocation à s'assurer de la réalité de cette association.

Acteurs responsables, elles doivent disposer de la marge de liberté, d'initiative et d'adaptation qui garantit la réussite des actions qu'elles engagent. Pour être authentique, cette marge d'initiative doit être reconnue dans la loi.

L'émergence d'une relation loyale nécessite la création plus fréquente et l'application concrète de clauses de revoyure, entre l'Etat et les collectivités, permettant de faire évoluer et améliorer, au regard de la pratique, les modalités d'action des collectivités.

La loyauté des relations doit également conduire à **privilégier les relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités mais aussi entre collectivités elles-mêmes**, et limiter la voie réglementaire, par trop utilisée.

La confiance nécessite, quant à elle, de faire évoluer des pratiques anciennes qui tendent à considérer, trop souvent, les collectivités comme des entités supplétives.

3- Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Au moment où le Gouvernement entend confier de plus grandes responsabilités aux collectivités territoriales, ce projet paraît trop se limiter à « rebattre les cartes » sur les compétences déjà exercées par les différents niveaux de collectivités, sans procéder à de véritables nouvelles décentralisations.

Chacun reconnaît pourtant la nécessité de compléter le mouvement de décentralisation, engagé il y a trente ans, pour constituer des ensembles cohérents, compréhensibles par nos concitoyens, efficaces et responsabilisant.

- **Ce projet de loi doit donc être enrichi par de nouvelles décentralisations**, notamment dans le champ du développement économique et de l'emploi, en particulier au travers d'expérimentation portant sur Pôle Emploi ;
- Il doit également permettre de **clarifier**, non seulement **les compétences** exercées par les collectivités, mais **également la manière dont l'Etat assumera à l'avenir ses propres compétences**.

Le « qui fait quoi » doit s'appliquer à tous, l'Etat compris.

Ce projet de loi doit aussi permettre de renforcer l'adéquation entre les compétences et les ressources de chaque niveau de collectivité.

Il doit également permettre de **conforter la confiance** qu'ont les Français dans l'action des collectivités territoriales, en rappelant le rôle et la place de chacune d'entre elles :

Les communes constituent la cellule de base de l'organisation territoriale de la République et de l'exercice de la démocratie citoyenne. Elles ont initié, pour mieux répondre aux besoins des habitants, un formidable mouvement de regroupement intercommunal, outil qui doit être optimisé.

Des communes fortes au sein d'intercommunalités de projet permettront d'assurer de manière efficiente la délivrance des services publics de proximité.

Les départements sont garants du développement territorial et humain, de la solidarité et de la cohésion sociale sur leur territoire. Echelons intermédiaires, innovateurs dans les domaines de compétences qui leur sont confiés ils apportent un cadre régulateur entre territoires urbains et territoires ruraux, facteur de cohésion sociale.

Les régions déterminent et conduisent, en associant les autres niveaux de collectivités, le développement économique, le soutien à l'innovation et l'accompagnement des PME et ETI. Partenaires stratégiques de l'Etat au travers des CPER et autorités de gestion d'une partie des fonds européens, elles assurent la cohérence et accompagnent les politiques d'aménagement et de développement durable de leur territoire. Elles coordonnent les politiques de mobilité et d'accompagnement vers l'emploi en lien notamment avec les autres collectivités.

4/ Méthodologie de travail : Évaluation et modification éventuelle des dispositions de la loi NOTRe

Les participants de la présente conférence conviendront de se retrouver, dans le cadre de leurs rencontres périodiques :

- pour adopter une **position partagée sur les modalités de mises en œuvre et d'application** du projet de loi NOTRe ;
- pour en évaluer les conséquences juridiques, financières, humaines et sociales à la lumière des premiers retours d'expérience de ce même texte ;
- pour en préciser ou modifier certaines des dispositions si cela apparaît nécessaire et opportun.

Les conséquences de ce texte et les éventuelles propositions de modification feront l'objet d'un bilan qui sera adressé, par les participants de cette conférence, au Gouvernement.

Ces propositions de modification pourront être rassemblées dans une proposition de loi.

Les conséquences financières de la loi NOTRe auront vocation à être traduites en loi de finances. Elles devront permettre d'assurer une réelle autonomie financière et fiscale de chaque niveau de collectivité locale **en traitant les conséquences négatives liées aux transformations successives de ressources fiscales en dotations budgétaires**.

5/ Situation financière des collectivités territoriales

L'ensemble des participants de cette conférence attire l'attention du Gouvernement sur les conséquences de la baisse massive des dotations de 12,5 Md€ entre les années 2014 et 2017.

Les collectivités locales ont toujours été, en matière financière, d'une grande responsabilité.

Elles assument, à elles seules, 21% de l'action publique, et plus de 70% des investissements publics.

Dans un contexte de reports de charges et de transferts de l'Etat, leur endettement a toujours été maîtrisé : il ne représente que le dixième environ de l'endettement public.

La décision du Gouvernement de diminuer les dotations aussi fortement sur les prochaines années paraît, tout à la fois, brutale et inéquitable.

Cette décision, qui va fragiliser encore plus la situation financière des collectivités, ne tient en outre pas compte de leur spécificité : absence de dynamisme des ressources des Régions, part élevée de dépenses contraintes pour les Départements, coût des nouvelles charges et politiques publiques pour le bloc communal.

Les collectivités sont les seules administrations publiques (APU) à voir leurs objectifs d'économie exprimés en valeur courante.

A l'inverse, les économies que s'est engagé à faire l'Etat, tout comme celles des organismes de sécurité sociale, s'expriment par rapport à un « tendanciel de dépenses », lui-même en forte hausse.

Dans le même temps où l'Etat demande aux collectivités de faire de très fortes économies, il opère des transferts cachés, au travers notamment de la réglementation qu'il secrète.

Ainsi, en 2013, au travers de sa propre réglementation, l'Etat est à l'origine de **1,2 Md€** de dépenses nouvelles, non compensées, aux collectivités (*chiffre CCEN*).

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la discussion du PLF 2015, le Sénat a minoré la diminution des dotations de ce montant.

La mission d'information du Sénat a clairement conclu à **l'effet récessif**, sur l'investissement public, d'une telle diminution des dotations qui ne prend pas non plus en compte l'utilité pour la croissance et l'emploi de la dépense publique locale (fonctionnement et investissement).

Cette baisse des dotations ne doit pas conduire, enfin, à une augmentation subie de la pression fiscale pour le contribuable local.

6/ Les normes

Les participants soulignent le poids sans cesse croissant de la réglementation.

Son coût pour les ménages, les entreprises et les collectivités pèse sur l'initiative, publique comme privée.

Les participants appellent le Gouvernement à **inciter désormais plutôt qu'à interdire, à libérer plutôt qu'à contraindre**.

Ils forment le vœu que, dans les limites fixées par la Constitution, la différenciation territoriale du droit puisse être testée et mise en œuvre.

Ils demandent enfin que **le Gouvernement traduise, sans délai, ses engagements en actes afin de réduire substantiellement le stock de réglementation existant**.

La délégation aux collectivités territoriales du Sénat donnera un avis systématique, sur toute nouvelle norme contenue dans un projet ou une proposition de loi. Elle relayera, avec ses propres outils, l'action des associations de collectivités au sein du Conseil National d'Evaluation des Normes.

Réunie une première fois, à l'occasion de la discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, **cette Conférence se réunira annuellement**, avant chaque loi de finances, ou à la demande d'un de ses participants.

Elle pourra également se réunir sur des objets thématiques définis : état et devenir des finances publiques locales, réduction de la complexité administrative, bilan de la loi NOTRe, ou à l'occasion de tout texte impactant le fonctionnement des collectivités.

Gérard Larcher

François Baroin

Claudy Lebreton

Alain Rousset