



**PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL
ET À LA VITALITÉ DE LA DÉMOCRATIE LOCALE**

Commission des lois

**Rapport n° 546 (2017-2018) de M. Mathieu DARNAUD (Les Républicains – Ardèche),
déposé le 6 juin 2018**

Réunie le mercredi 6 juin 2018 sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois, a examiné le rapport de M. Mathieu Darnaud et établi son texte sur la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud.

Lors de cette réunion, la **commission a adopté 35 amendements** et sous-amendements, dont 16 du rapporteur et 5 amendements présentés, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, par M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.

***Rendre de la liberté aux élus pour
remédier aux fractures françaises***

La proposition de loi est issue d'un **double constat** : d'une part, celui des multiples **rigidités issues des dernières réformes territoriales** et de leur défaut d'adaptation aux réalités locales ; d'autre part, celui de l'**aggravation des déséquilibres** entre des territoires riches, dotés de services publics performants et bien insérés dans les réseaux d'échange mondiaux et les territoires dits « *périphériques* ».



Ces deux phénomènes ne sont pas sans lien. Selon le rapporteur, « **la vitalité de nos territoires suppose que les élus disposent des leviers juridiques et financiers nécessaires pour aménager leur territoire, le rendre attractif, offrir les services publics indispensables à l'activité économique comme à la vie quotidienne de nos concitoyens. Elle suppose également que l'on n'ait pas découragé les élus en les accablant de réformes de structure et en les privant des marges de manœuvre dont ils ont besoin pour agir efficacement.** »

La création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires

La proposition de loi tend à créer une **Agence nationale pour la cohésion des territoires**, administrée conjointement par l'État et par les élus locaux.

La création de cette agence répond au vœu exprimé depuis le printemps 2017 par le Président du Sénat, vœu que le Président de la République a fait sien lors la première Conférence nationale des territoires.

Revitaliser les territoires ruraux et périurbains implique de les doter des **infrastructures et services** nécessaires au bien-être de leurs habitants comme au développement des entreprises. **Un accompagnement de la puissance publique est indispensable** pour compenser les surcoûts liés, pour les acteurs économiques, à l'implantation sur des territoires faiblement peuplés.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à laquelle l'examen des articles relatifs à cette nouvelle agence a été délégué, a salué « **une vraie bonne idée, qui doit servir à répondre aux multiples fractures, identifiées de longue date, qui traversent les territoires ruraux et périurbains : fracture dans l'accès au numérique, dans l'accès aux soins, dans l'accès aux services publics et dans le domaine de la mobilité.** »

Des marges de manœuvre pour les collectivités territoriales

La proposition de loi comprend de nombreuses dispositions relatives aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dont l'objet principal est de lever certaines rigidités issues de la loi NOTRe pour **rendre à l'action publique locale son dynamisme et son efficacité.**

L'assouplissement des conditions de la coopération intercommunale

Faisant suite aux travaux de la **mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale**, la proposition de loi comprenait initialement des dispositions de divers ordre pour contribuer à la **revitalisation de l'échelon communal.**

La commission des lois a retranché les mesures relatives aux **communes nouvelles**, afin de ne pas anticiper sur l'examen de la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, présentée par Mme Françoise Gatel.

En revanche, la commission a approuvé l'assouplissement des conditions de la coopération intercommunale.



Des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficieraient ainsi d'un **droit de retrait pour constituer un nouvel établissement**, à condition de respecter les conditions prévues par la loi, notamment les seuils de population requis.

Le schéma départemental de coopération intercommunale serait supprimé : la commission a estimé que ce document de planification, dépourvu en lui-même de valeur prescriptive, n'avait plus d'utilité depuis l'achèvement de la carte intercommunale, ce qui n'interdira pas en cas de besoin de faire évoluer le périmètre et les compétences des établissements existants avec l'accord des élus intéressés.

La solidarité territoriale, une compétence d'avenir pour les départements

La proposition de loi comprend plusieurs mesures destinées à **donner corps à la compétence départementale de solidarité territoriale**.

Sans remettre en cause l'attribution de principe de la compétence économique aux régions, la commission a souhaité élargir les possibilités reconnues aux départements d'**intervenir en cas de défaillance de l'initiative privée** pour financer des investissements en faveur de **services marchands nécessaires aux besoins de la population**. Les aides départementales à l'agriculture seraient étendues au secteur de la **pêche**. De même, les départements seraient autorisés à prendre des participations dans des **sociétés d'aménagement** (sociétés publiques locales et sociétés d'économie mixte).



En outre, la commission a approuvé l'instauration d'un **schéma départemental de la solidarité territoriale**, qui permettra aux départements d'avoir une vue d'ensemble de leurs interventions en la matière et de les programmer pour la durée d'une mandature, en concertation avec les communes et leurs groupements.

Poursuivre la décentralisation en faveur des régions

La région est l'échelon adapté pour l'exercice de compétences stratégiques en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, d'emploi ou de formation. Or, comme l'a relevé le rapporteur, **la décentralisation est ici restée au milieu du gué**. Bien plus, des tentatives de recentralisation se font jour.

Selon la commission, **il est urgent de décloisonner les politiques publiques qui concourent au développement économique du territoire et à la lutte contre le chômage**. Alors que les conseils régionaux exercent déjà d'importantes compétences en matière d'aménagement, de développement économique, d'orientation, d'apprentissage et de formation professionnelle, il convient de progresser dans la direction d'une **décentralisation de la politique de l'emploi**, les régions étant les mieux à même d'apparier l'offre et la demande de travail sur leur territoire. Au-delà de ce que prévoyait la proposition de loi initiale, la commission a choisi d'étendre largement les possibilités de délégations de compétences de l'État en la matière.



Dans le même esprit, le rôle des régions a été renforcé dans le pilotage national de la politique d'**enseignement supérieur** et de **recherche** et dans la gouvernance des universités.

Les premiers pas d'une rénovation du statut de l' élu local

Une enquête récente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation montre que 45 % des élus locaux envisagent de quitter la vie politique à l'issue de leur mandat. Cette **crise des vocations**, qui met en danger la démocratie locale, a des causes multiples. Elle tient en partie aux **conditions d'exercice des mandats locaux** : régime d'indemnisation, difficulté de concilier l'exercice d'un mandat avec un vie professionnelle, formation insuffisante, risques juridiques, etc.

À la suite des auteurs de la proposition de loi, la commission a souhaité contribuer, autant que le permettent les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires, à **une rénovation devenue urgente du statut de l' élu local**.

Elle a donc approuvé les mesures figurant dans le texte initial et y a apporté plusieurs compléments :

- pour faciliter la poursuite de la vie professionnelle des délégués intercommunaux ;
- pour écarter des élus locaux le risque de condamnations pénales injustifiées, grâce à une définition plus précise du délit de prise illégale d'intérêts ;
- pour revoir les modalités de mise en œuvre du droit à la formation des élus ;
- pour consolider les droits de l'opposition au sein des assemblées locales et pour améliorer l'information des conseillers municipaux sur les politiques intercommunales.



Divers ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales

Enfin, le texte adopté par la commission prévoit **divers ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales**.

On remarquera notamment **l'assouplissement des modalités de délégation de compétences entre collectivités territoriales** : la délégation partielle d'une compétence serait désormais permise, et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seraient, à leur tour, autorisés à déléguer tout ou partie de leurs compétences à une collectivité.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l17-546/l17-5461.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37