

ASSEMBLÉE NATIONALE

26 novembre 2013

MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET AFFIRMATION DES
MÉTROPOLES - (N° 1407)

Adopté

AMENDEMENT

N ° CL228

présenté par
M. Dussopt, rapporteur

ARTICLE 1ER AA

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

I. – Le titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rétabli :

« *TITRE III*

« *HAUT CONSEIL DES TERRITOIRES*

« *Chapitre unique*

« Art. L. 1231-1. – Le Haut Conseil des territoires assure la concertation entre l'État et les collectivités territoriales.

« Il est présidé par le Premier ministre ou, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, par le ministre chargé des collectivités territoriales.

« Un vice-président est élu pour trois ans parmi les membres mentionnés aux 3° à 6° de l'article L. 1231-3.

« Art. L. 1231-2. – Le Haut Conseil des territoires :

« 1° Peut être consulté sur la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques ;

« 2° Peut être consulté sur tout projet et peut faire toute proposition de réforme en matière d'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ou auxquelles celles-ci concourent ;

« 3° Apporte au Gouvernement son expertise sur les questions liées à l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales ;

« 4° Débat, à la demande du Premier ministre, sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales ;

« 5° Peut être consulté sur tout projet de texte réglementaire ou toute proposition d'acte législatif de l'Union européenne intéressant les collectivités territoriales ;

« 6° Définit les programmes d'évaluation, d'expertise et d'audit réalisés par l'observatoire de la gestion publique locale et est associé aux autres travaux d'évaluation des politiques publiques relevant des compétences décentralisées demandés par le Gouvernement ;

« 7° Peut demander au Premier ministre de saisir la Cour des comptes, en application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, aux fins d'enquête sur des services ou organismes locaux ou, avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes, d'évaluation de politiques publiques relevant des compétences des collectivités territoriales.

« Art. L. 1231-3. – La formation plénière du Haut Conseil des territoires comprend :

« 1° Six députés désignés par l'Assemblée nationale ;

« 2° Six sénateurs désignés par le Sénat ;

« 3° Neuf présidents de conseil régional ou de l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;

« 4° Dix-huit présidents de conseil général ou de collectivité territoriale exerçant les compétences du département ;

« 5° Dix-huit maires, désignés dans des conditions assurant la représentation des communes des différentes strates démographiques ;

« 6° Neuf représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, désignés dans des conditions assurant la représentation des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« 7° Un représentant du Conseil national de la montagne, élu au sein de celui-ci parmi les membres représentant les collectivités territoriales au sein des comités de massif ou les associations représentatives des collectivités territoriales et des groupements de collectivités ;

« 8° En qualité de membres de droit, les présidents du comité des finances locales, du conseil national d'évaluation des normes, de la commission consultative d'évaluation des charges et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

« Les membres du Gouvernement participent aux réunions de la formation plénière du Haut Conseil des territoires en fonction de l'ordre du jour et sur convocation du Premier ministre.

« Elle se réunit au moins deux fois par an.

« Art. L. 1231-4. – La formation permanente du Haut Conseil des territoires est présidée par le vice-président et comprend les membres suivants de la formation plénière :

« 1° Deux députés ;

« 2° Deux sénateurs ;

« 3° Deux présidents de conseil régional ou de l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;

« 4° Quatre présidents de conseil général ou de collectivité territoriale exerçant les compétences du département ;

« 5° Quatre maires ;

« 6° Deux représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« 7° Les membres de droit.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont désignés sur proposition des associations représentatives les membres mentionnés aux 3° à 6° de la formation permanente ainsi que les modalités de son fonctionnement.

« Art. L. 1231-5. – Les membres du Haut Conseil des territoires mentionnés aux 1° à 7° de l'article L. 1231-3 sont désignés pour trois ans, dans la limite de la durée du mandat au titre duquel ils siègent au Haut Conseil.

« Des membres suppléants sont désignés en même temps que les membres titulaires et selon les mêmes modalités.

« Lorsqu'une instance est appelée à désigner plus d'un membre du Haut Conseil, les modalités de désignation assurent l'égale représentation des femmes et des hommes.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de désignation, sur proposition des associations représentatives, des membres du Haut Conseil des territoires mentionnés aux 3° à 6° de l'article L. 1231-3.

« Art. L. 1231-6. – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 1231-2, le Premier ministre fixe l'ordre du jour des réunions du Haut Conseil des territoires sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales ou de la formation permanente.

« Les membres du Haut Conseil des territoires peuvent adresser au Premier ministre des propositions de question à inscrire à l'ordre du jour. Un tiers des membres de sa formation plénière ou de sa formation restreinte peut demander une réunion du Haut Conseil des territoires sur un ordre du jour relevant de ses prérogatives prévues à l'article L. 1231-2.

« Art. L. 1231-7. – Des formations spécialisées peuvent être créées au sein du Haut Conseil des territoires :

« 1° Le comité des finances locales constitue l'instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales en matière financière. Sous réserve des avis rendus par le Haut Conseil des territoires en application du 1° de l'article L. 1231-2, le comité des finances locales et sa formation restreinte exercent pour le compte du Haut Conseil des territoires les compétences qui relèvent de leur champ d'intervention. Les dispositions du projet de loi de finances de l'année intéressant les collectivités territoriales sont présentées au comité des finances locales.

« 2° Le conseil national d'évaluation des normes constitue la formation spécialisée du Haut Conseil des territoires compétente en matière de normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

« Art. L. 1231-8. – L'observatoire de la gestion publique locale est placé auprès du Haut Conseil des territoires.

« Il est chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques.

« Il réalise, à la demande du Haut Conseil des territoires, des évaluations de politiques publiques locales ainsi que des missions d'expertise et d'audit.

« Il bénéficie du concours de fonctionnaires de l'État et de fonctionnaires territoriaux.

« Un décret fixe l'organisation et la composition de l'observatoire de la gestion publique locale. »

« II. – Le Haut Conseil des territoires se substitue aux autres commissions et organismes nationaux composés exclusivement de représentants de l'État et des collectivités territoriales. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement rétablit l'institution du Haut Conseil des territoires, supprimé par le Sénat en deuxième lecture.

Malgré les incompréhensions exprimées, la mise en place de cette instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales apparaît plus que jamais nécessaire.

Le pacte de confiance et de responsabilité, établi à l'issue des travaux du comité des finances locales et des concertations avec les organisations représentatives des collectivités territoriales et présenté le 16 juillet 2013, prévoit différents engagements réciproques, parmi lesquels figure une disposition prévoyant qu'« à l'avenir, la conférence des finances publiques locales sera organisée dans l'enceinte du Haut Conseil des territoires. Elle sera préparée par des échanges entre les services de l'État et les collectivités locales. Elle permettra d'associer les collectivités territoriales à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et à ses évolutions, aux nécessaires efforts d'économies, ainsi qu'à la maîtrise des prélèvements obligatoires. La Cour des comptes présentera

chaque année devant le Haut Conseil un rapport sur l'état et les perspectives des finances locales ».

De manière concurrente, dans le cadre de son premier rapport sur l'évolution des finances locales, la Cour des comptes a observé que le dispositif de gouvernance était insuffisant : *« Les moyens de gouvernance globale des finances publiques locales qui permettraient d'avoir des instruments comparables à ceux existant pour l'État et la sécurité sociale sont limités ou indirects »*. Elle appelle donc de ses vœux la mise en place d'*« une instance nationale [qui] pourrait être le cadre permanent d'association des collectivités territoriales aux mesures de redressement, tant en amont des lois de programmation et de finances pour rendre un avis sur leur nature et leur étendue qu'en aval dans la déclinaison des orientations au sein d'un »pacte« qui soit le cadre des engagements fermes et réciproques de l'État et des collectivités territoriales en ce domaine »*.

Le Haut conseil des territoires pourrait remplir ce rôle et contribuer ainsi à la définition de la programmation pluriannuelle des finances des administrations publiques locales dans la perspective du rétablissement des comptes publics.

Lors de la deuxième lecture, la commission des Lois du Sénat avait salué l'institution du Haut Conseil des territoires : son rapporteur a ainsi estimé que celui-ci *« répond aux préoccupations des élus locaux de disposer d'une instance de dialogue destinée à favoriser la culture de confiance nécessaire à une démocratie décentralisée apaisée »* et *« permet d'instaurer une connaissance commune des politiques publiques locales, dont la carence est souvent pointée comme un élément expliquant les mauvaises relations entre les deux partenaires »*.

Cependant, lors des débats en séance publique, plusieurs sénateurs, de groupes différents, ont exprimé leur crainte que cette création viendrait empiéter sur le rôle institutionnel du Sénat, chargé par l'article 24 de la constitution d'*« assure[r] la représentation des collectivités territoriales de la République »*. En conséquence, le Sénat a adopté des amendements déposés par MM. Mézard et Delahaye supprimant le présent article.

Si votre rapporteur entend les inquiétudes exprimées par le Sénat sur la place de cette institution nouvelle, il ne peut qu'observer que la représentation des collectivités territoriales par le Sénat et par le futur Haut Conseil des territoires ne saurait être de même nature.

Lorsque les sénateurs représentent les collectivités territoriales, c'est parce qu'ils sont, par leur mode d'élection, l'émanation des conseils élus des collectivités. Cependant, ils n'en sont ni les mandataires ni les représentants légaux : ainsi, les sénateurs ne sauraient engager les collectivités territoriales dont ils sont, d'une certaine manière, pourtant issus.

Le Haut Conseil des territoires ne disposera pas de la légitimité démocratique que confère l'élection au suffrage universel des membres du Sénat : cependant, au sein de cette instance de concertation, ces membres pourront utilement négocier et prendre des engagements au nom de l'ensemble des collectivités territoriales. Pour être mis en œuvre, ces engagements devront le plus souvent être traduits par le législateur, en particulier saisi du projet de loi de finances, redonnant dans ce cadre toute la place qui revient au Sénat comme seconde chambre du Parlement.