

L'avenir de la décentralisation

L'avenir de la décentralisation

*Victor Broyelle et Yves Colmou
Présidents du groupe de travail Terra Nova
Pour une réforme de l'organisation territoriale
et de la démocratie locale - Karine Martin (Rapporteure)*



© Terra Nova, la fondation progressiste
66, avenue des Champs-Élysées
75008 Paris

☎ 01 58 36 15 20
contact@tnova.fr

www.tnova.fr

Remerciements

Il y a 25 ans, à l'initiative de la gauche, la France a fait le choix de la décentralisation. Cette réforme profonde a permis aux pouvoirs locaux de devenir des acteurs majeurs dans l'organisation territoriale de la France et de jouer un rôle déterminant dans le développement local et l'aménagement du territoire.

Ce rapport est le résultat de deux années de réflexion. Il a pour ambition de répondre au besoin d'une nouvelle réforme de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs locaux afin que puisse s'établir un nouveau pacte territorial au service de l'intérêt général.

Les auteurs ont choisi une approche pragmatique. Le pacte territorial proposé dans ce rapport constituera un instrument précieux pour une nouvelle étape de la décentralisation, dès 2012.

Nos remerciements vont à **Yves Colmou** (Responsable du département Collectivités Locales au sein du cabinet Progress) et **Victor Broyelle** (Haut fonctionnaire) qui ont mené les riches débats au sein du groupe de travail, à **Karine Martin** (Consultante en stratégie et transformation) pour l'ensemble de son investissement, et à toutes les personnalités qui ont participé aux réunions mensuelles engagées à l'automne 2008 :

Serge Audran, Haut fonctionnaire;

Jean-Christophe Baudouin, Directeur Général des Services de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise;

Sophie Clavereau, Administratrice dans une grande collectivité;

Jean Dauré, Haut fonctionnaire territorial;

Yves Duruflé, Directeur Général des Services de la Région Nord-Pas de Calais;

Jean-Christophe Erard, Directeur Général des Services de la ville Caen;

Nelly Fesseau, Administratrice territoriale;

Gabrielle Guilhem, Consultante en finances locales;
Gilles Le Chatelier, ancien Directeur Général des Services de la Région Rhône-Alpes;
Clément Rivière, Chargé de cours à Sciences Po Paris;
Bernard Rullier, ancien Secrétaire général du groupe socialiste du Sénat;
Denis Vallance, Directeur Général des Services du département de Meurthe-et-Moselle;

ainsi que les différents experts, soumis au devoir de réserve, qui se sont impliqués au sein de ce travail.

Ils ont pu bénéficier de l'apport d'auditions individuelles. Nous remercions tout particulièrement **Jean-Pierre Balligand**, **François Deluga**, **Guy Hascoët** et **Yves Krattinger** pour le temps qu'ils ont bien voulu consacrer au groupe.

Olivier Ferrand
Président de Terra nova

L'AVENIR DE LA DECENTRALISATION

Sommaire

Introduction	13
Synthèse de nos propositions.....	17

CHAPITRE 1

UNE CONTRE REFORME DES TERRITOIRES

UNE LOI DE RECENTRALISATION	25
UNE REVANCHE PLUTÔT QU'UNE RÉFORME	26
<i>Un recul de la démocratie locale</i>	26
<i>Des compétences rognées</i>	27
<i>Le choix de l'intercommunalité minimale</i>	29
<i>L'asphyxie financière programmée</i>	31

CHAPITRE 2

POUR UN NOUVEAU PACTE TERRITORIAL

LANCER UNE NOUVELLE ÉTAPE DE DÉCENTRALISATION	35
<i>L'efficacité de la décentralisation fait l'objet d'un consensus</i>	35
<i>Néanmoins, la décentralisation doit évoluer</i>	38
Une action publique territoriale peu lisible	38
Des financements locaux complexes	39
Un fonctionnement imparfait de la démocratie locale.....	41
Séparer le mandat parlementaire des responsabilités locales	41
Une parité encore insuffisante	42
Une représentation sociologique trop homogène.....	43
REFONDER LA RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	44
<i>Renforcer les instruments de coopération des collectivités locales entre elles et avec l'Etat</i>	45
Créer un Haut Conseil des Territoires, instance globale de coordination des politiques publiques et de garantie du bon fonctionnement institutionnel	45

Développer l'action commune des collectivités par un pacte de gouvernance territoriale.....	49
<i>Favoriser une gestion différenciée des territoires.....</i>	52

CHAPITRE 3

LES TROIS AXES MAJEURS D'UNE REFORME PROGRESSISTE DÈS 2012

AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES QUATRE NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS LOCALES.....	55
<i>La révolution intercommunale.....</i>	55
<i>Placer les métropoles au cœur de l'organisation territoriale.....</i>	58
<i>Renforcer le rôle stratégique de la région.....</i>	61
<i>Conforter le département comme collectivité de la solidarité sociale et territoriale.....</i>	63
<i>Pour une gestion des collectivités locales plus efficace.....</i>	64
Valoriser et réhabiliter le service public local.....	64
Promouvoir un centre de ressources entre les collectivités locales.....	66
MODERNISER ET RENDRE PLUS ÉQUITABLE L'IMPÔT LOCAL.....	67
<i>Des ressources mieux adaptées.....</i>	68
<i>Une fiscalité locale plus juste.....</i>	69
Corriger les dévoiements de la réforme de la contribution économique territoriale.....	69
Une juste révision des valeurs locatives cadastrales.....	72
<i>Une péréquation solidaire.....</i>	74
RENFORCER LA DÉMOCRATIE LOCALE.....	76
<i>Des élus locaux plus représentatifs.....</i>	76
Favoriser la parité.....	76
Faciliter la reprise de son parcours professionnel après un ou plusieurs mandats.....	77
Étendre aux étrangers non-ressortissants de l'Union Européenne le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales.....	78
<i>Clarifier l'exercice de responsabilités exécutives locales.....</i>	79
<i>Enrichir la décision publique par la concertation avec les citoyens.....</i>	80
Rendre le droit de pétition effectif.....	80
Renforcer les organes consultatifs.....	81
Mieux prendre en compte l'avis des citoyens sur les grands équipements locaux.....	84
<i>Conclusion.....</i>	85
<i>Annexe – Terra Nova.....</i>	87

Introduction

Choisir « L'avenir de la décentralisation », comme titre de ce travail, a été notre volonté commune. Nous avons voulu marquer notre engagement en faveur d'une logique, d'une démarche, d'un mouvement. Nous avons aussi voulu dire notre attachement aux dispositions législatives engagées en 1981 et aujourd'hui remises en cause. Oui, nous croyons à la décentralisation. Nous croyons à ce mouvement qui consiste à prendre des décisions au plus près des réalités locales, au plus près des citoyens. Nous sommes certains de la force démocratique de ce mouvement mais aussi de son efficacité. Malgré l'imperfection de l'organisation des collectivités locales, malgré la diversité des élus locaux, nous avons la conviction, étayée par trente ans d'expérience de la gestion locale, que la décentralisation a été un progrès démocratique et un progrès pour la gestion publique.

La loi du 2 mars 1982 a marqué une rupture, celle de la tutelle. Cette loi est d'abord une loi de confiance dans les élus choisis par les français dans les communes, dans les départements, dans les régions. Nous mesurons aujourd'hui la volonté politique qu'il a fallu mettre en œuvre pour assurer cette révolution, pourtant si simple, qui consiste à reconnaître comme majeurs les collectivités locales et leurs élus. La loi de 1982 a pourtant été l'objet de débats d'une conflictualité considérable à l'Assemblée nationale et plus encore au Sénat. Pourtant, avec le temps, avec la force de l'appropriation de nouvelles compétences et de nouvelles responsabilités par les élus locaux, quels que soient leurs engagements, un consensus paraissait être établi. Pour l'essentiel, les nouvelles compétences transférées en 1983, la fonction publique territoriale créée en 1984, la transformation des régions en collectivités locales de plein exercice après les élections régionales de 1986 ne font plus débat. De 1988 à 1993, la gauche stabilisait la décentralisation en améliorant l'équité avec la création de la dotation de solidarité en Ile-de-France, et cherchait, sans tout à fait y arriver, à avancer sur la voie d'un regroupe-

ment des communes. La gauche a repris le mouvement de décentralisation à partir de 1997 avec le transfert des transports régionaux aux conseils régionaux et surtout, par la révolution silencieuse de l'intercommunalité, enfin réussie, sur la base d'un contrat de confiance avec les élus. Après 2002, pour la première fois, clairement, un gouvernement de droite, celui de Jean-Pierre Raffarin, s'appropriait la décentralisation, à sa façon, mais poursuivait le mouvement de transfert de compétences aux collectivités locales et inscrivait à l'article premier de la Constitution « l'organisation décentralisée » de la République.

La décentralisation, idée de gauche et de la Gauche, semblait désormais appartenir au patrimoine commun des républicains.

Mais depuis 2007, c'est une contre-réforme que tente d'imposer le Président de la République. C'est un mouvement de défiance envers les élus, de négation des conseils régionaux, par le biais du conseiller territorial, de remise en cause de toute capacité d'action des collectivités locales, par une réforme des finances locales injuste. Pourtant, les dispositifs de relance pour affronter la crise économique et financière ont montré l'importance de l'investissement local. Avant même le débat sur les compétences et l'organisation territoriale, la réforme commençait par un étranglement budgétaire local.

C'est dans ce contexte que ce groupe de travail de Terra Nova s'est rassemblé pour contribuer à préparer, dès 2012, une nouvelle étape de la décentralisation. Les responsables de l'opposition actuelle ont pris non seulement des engagements d'abrogation des lois aujourd'hui en débat mais aussi de définition d'un acte III de la décentralisation par une nouvelle majorité après 2012. C'est dans cette ligne que notre groupe inscrit son travail. Nous sommes favorables à une nouvelle loi qui reviendrait sur les dispositions les plus recentralisatrices de la contre-réforme menée par le gouvernement actuel, et d'abord la création du conseiller territorial et sur la réforme des finances locales. Nous proposons aussi de franchir une nouvelle étape de ce mouvement de décentralisation auquel nous croyons.

Ce groupe est constitué pour l'essentiel de praticiens d'origines diverses : cadres dirigeants territoriaux, universitaires, consultants. Issus de la fonction publique territoriale, de la fonction publique de l'Etat, mais aussi non fonctionnaires. La plupart d'entre nous travaillons dans les

territoires et auprès des élus. Nous avons tenté, au-delà des critiques, de formuler vingt-cinq propositions pour « l'avenir de la décentralisation ». Ce travail est un travail de synthèse. Certains d'entre nous auraient voulu aller plus loin sur certaines pistes, d'autres trouvent déjà ces propositions audacieuses. Sur l'idée des métropoles, sur la démocratie locale, sur la place de l'Etat, nos débats ont été denses.

Pour ce faire, nous avons rencontré de nombreux élus. Jean-Pierre Balligand, François Deluga et Yves Krattinger retrouveront dans ces propositions une partie de leurs suggestions.

Nous avons en mémoire la proposition de loi déposée en 1980 à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste et dont le premier signataire était Hubert Dubedout, à l'époque maire de Grenoble, et intitulée « proposition de loi pour la décentralisation de l'Etat ». Elle contenait déjà une grande part des principes fondateurs de la décentralisation.

Nous avons décidé de ne pas traiter ici la question du Grand Paris ni celle de l'outre mer, qui nous ont paru être deux questions bien spécifiques qui pourraient utilement faire l'objet de rapports distincts.

Dans ces propositions, on ne trouvera pas ce qui nous paraît une fausse-bonne idée d'experts parisiens, à savoir la suppression des départements. Au contraire, l'enracinement des départements, leur pertinence comme outils de solidarité sociale et territoriale nous paraissent toujours juste.

En revanche, ce rapport propose bien entendu un renforcement des compétences régionales car nous pensons que les régions représentent le cadre de la stratégie de développement, de transports, d'innovation et de recherche. Nous estimons tous qu'une étape majeure doit être franchie, par la généralisation et le développement des intercommunalités. Oui, nous proposons de faire des structures intercommunales des collectivités locales à part entière, et donc élues au suffrage universel direct. La spécificité de la France, ce n'est pas son nombre de niveaux de collectivités locales, c'est l'éclatement que provoque l'existence de 36 000 communes. Vouloir ou prétendre les supprimer serait à la fois un rêve de technocrate et une tentation autoritaire. Les fédérer pour leur permettre d'exercer réellement leurs compétences, c'est l'étape qu'il faut franchir pour relancer la décentralisation.

Nous avons aussi voulu progresser dans la reconnaissance de la diversité des politiques publiques locales et favoriser un cadre différencié quand cela se révélait nécessaire. Au-delà de l'Alsace-Moselle ou du statut particulier de la Corse, nous pensons que les zones de montagne, le littoral ou toute autre spécificité peuvent donner lieu à des expérimentations et à des innovations institutionnelles particulières, sans qu'elles doivent être ensuite forcément généralisées, dès lors qu'elles s'exercent sur la base du volontariat et au service de politiques efficaces.

Farouchement décentralisateurs donc, mais pas partisans de l'effacement de l'Etat. L'Etat remplit des missions et a un rôle à jouer. C'est notamment à lui qu'il revient de conduire une politique d'aménagement du territoire pour corriger les inégalités. Nous avançons des propositions directement opérationnelles, pour franchir une étape vers la péréquation des ressources. Nous croyons aussi indispensable de faire vivre un lieu, solennel et efficace de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales : le Haut Conseil des territoires. Enfin, nous devons rappeler que la décentralisation manquerait son but si elle n'améliorait pas aussi la démocratie locale.

Rapprocher la décision de ceux qui sont concernés est un progrès. Toutefois, il ne suffit pas de substituer un maire proche à un gouvernement lointain, si l'un comme l'autre décide sans consulter, agissent sans écouter. La France et ses territoires ont changé. Au-delà du rejet de la contre-réforme actuelle, nous proposons un nouveau pacte territorial pour reconquérir la décentralisation.

Synthèse de nos propositions

La décentralisation a constitué un réel progrès pour notre pays en rapprochant les centres de décision du peuple, en améliorant la gestion des services publics de proximité, ou encore en dotant les collectivités locales de réelles capacités à jouer un rôle d'amortisseur de la crise et de relance de la croissance.

Près de trente ans après les lois Defferre de 1982-83, la décentralisation a besoin d'être corrigée sur certains points, approfondie sur d'autres. Pour commencer, il faudra revenir sur le climat de défiance instauré entre l'Etat et les collectivités ainsi que sur la plupart des orientations données par le gouvernement actuel, que ce soit en termes institutionnels ou financiers.

En 2012, la réforme « progressiste » de la décentralisation que nous souhaitons engager devra être porteuse de trois objectifs prioritaires :

- Accroître la capacité des collectivités territoriales à répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de services publics, d'interventions et d'équipements pour lutter contre les effets de la crise mais aussi recréer une économie créatrice d'emplois et une société plus solidaire ;
- Créer par la redistribution des moyens publics les conditions d'intégration de tous les territoires dans l'ensemble national et encourager la solidarité entre les territoires et entre les personnes. La décentralisation doit garantir le **pacte national de cohésion sociale et territoriale** ;
- Améliorer la démocratie locale, c'est-à-dire la participation des citoyens aux décisions qui les concernent.

Cette réforme de la décentralisation devra s'articuler autour de trois axes :

- Accroître la lisibilité et l'efficacité de l'action des collectivités territoriales ;
- Moderniser l'impôt local et en renforcer l'équité ;
- Renforcer la démocratie locale.

RENFORCER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Chaque échelon de collectivité a son utilité et assume des compétences indispensables. Aussi, proposons-nous de **supprimer le conseiller territorial** qui a pour effet de cantonaliser les régions, cassant ainsi la dynamique régionale. (*proposition 10*). Créé par le gouvernement actuel, il ne répond pas aux problèmes – réels pour certains échelons – de lisibilité de l'action publique locale.

Rétablissant ainsi les conseillers généraux rebaptisés conseillers départementaux et régionaux, il faudrait, du même coup, redéfinir les modes de scrutin présidant à leur élection.

Nous proposons d'élire les conseillers régionaux au scrutin de liste proportionnel régional (avec sections départementales) **avec une prime majoritaire** (cf. loi n°99-36 du 19 janvier 1999) (*proposition 11*) **et les conseillers départementaux selon deux options possibles** (*proposition 12*) :

- Option 1 : L'élection des conseillers départementaux serait faite dans le cadre de nouvelles circonscriptions respectant les limites des intercommunalités. L'élection se ferait au scrutin binominal majoritaire à deux tours, ou au scrutin de liste proportionnel ce qui permettrait une représentation paritaire de ces nouveaux territoires.
- Option 2 : L'élection des conseillers départementaux aurait lieu dans le cadre départemental, au scrutin de liste proportionnel avec une prime majoritaire, sur le mode de l'élection régionale.

Les progrès de la décentralisation passent par un renforcement du **rôle des régions qui assument les « compétences stratégiques » pour le développement des territoires** (*proposition 11*). Des responsabilités accrues doivent donc leur être accordées dans les domaines du développement économique, de la gestion de l'intermodalité, de la formation et

des relations avec l'Europe. Bien évidemment, l'octroi de ces nouvelles compétences nécessitera de revoir les ressources dont elles disposent et de restaurer leur autonomie financière, mise à mal par la réforme de 2010.

Nous proposons la création de **métropoles comme collectivités locales de plein exercice** selon deux critères cumulatifs : un seuil de population fixé à 500 000 habitants d'une part, et, d'autre part, un faisceau d'indices démontrant le rayonnement de la métropole et sa capacité d'attractivité à l'échelle européenne. Elles devront être **dotées de capacités d'actions élargies**, afin de **créer un effet d'entraînement sur leur territoire**, du dynamisme économique et **être vecteur d'attractivité économique à l'échelle européenne** (*proposition 9*).

Le vrai problème en France n'est pas le nombre d'échelons de collectivités territoriales. Il est le même dans d'autres pays, notamment européens. Le vrai problème est lié à l'émiettement communal. Les 36 000 communes atomisent les capacités d'action. Pour y remédier, nous proposons d'**achever, avant l'échéance des élections locales de 2014 la carte des intercommunalités** : à cette date, toute commune devra faire partie d'une intercommunalité d'au moins 10 000 habitants (*proposition 6*). Dans ce cadre, **les intercommunalités seront transformées en collectivités locales de plein exercice avec attribution de la clause générale de compétences** (*proposition 7*). Dès lors, nous proposons d'**élire, dès 2014, les conseillers communautaires au suffrage universel direct dans une circonscription intercommunale unique en veillant à une représentation minimale de chacune des communes** (*proposition 8*).

Un autre facteur de clarification de l'action publique locale serait la **contractualisation d'un partenariat territorial entre plusieurs échelons de collectivités territoriales au travers de « pactes de gouvernance territoriale » pour la durée du mandat**. Celui-ci serait élaboré et négocié par une **conférence des exécutifs locaux** réunissant le Président du conseil régional, les Présidents des conseils généraux et les Présidents des intercommunalités. Cette contractualisation interviendrait au plus tard dix-huit mois suivant les élections générales et définirait un cadre d'intervention ainsi que les grands axes stratégiques de l'action des collectivités sur le territoire régional (*proposition 3*).

Celle-ci serait facilitée par **l'alignement de la durée des mandats locaux, l'ensemble des mandats des élus locaux étant renouvelés tous les six ans** (*proposition 4*).

Cette nouvelle configuration ainsi que le renforcement concomitant de l'échelon régional donneraient tout son sens au **contrat de projet Etat-Région, transformé en un contrat de développement Etat-territoires**. Le contrat serait ouvert à la négociation l'année suivant le renouvellement des conseils locaux. Les négociations seraient menées par l'Etat et par la région, qui y associerait les autres collectivités territoriales (*proposition 2*).

La force de la décentralisation vient également de la possibilité de s'appuyer sur un Etat assumant pleinement ses compétences, ce qui a fait défaut ces dernières années, avec la RGPP et la réduction des moyens de l'Etat. Devenu impécunieux, l'Etat s'est défaussé très largement sur les collectivités locales ou même parfois, sur le secteur privé, y compris pour des missions – comme la sécurité – pourtant au cœur de ses compétences régaliennes. De la même manière, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, désormais marquées du sceau de la défiance, devront s'inverser au profit d'un pacte de confiance.

Pour cela, nous proposons **la création d'un Haut Conseil des Territoires, structure permanente créée par la loi et réunissant les associations représentant les différents échelons de collectivités locales**. Le Haut Conseil des territoires sera **obligatoirement consulté par le gouvernement** sur tout projet de réforme ayant une incidence directe ou indirecte sur l'exercice des compétences des collectivités locales (*proposition 1*).

Nous proposons également de pousser plus loin la prise en compte de la diversité des territoires, en considérant que les mesures d'ordre réglementaire doivent pouvoir être différenciées en fonction des réalités locales. Ainsi, il faut **permettre à des collectivités locales de proposer une expérimentation sur leur territoire, sans en rendre obligatoire la généralisation**. Dans le même but, **la région doit pouvoir adapter les modalités d'application d'une loi au vu des spécificités de son territoire**. Cette adaptation se ferait dans des champs déterminés par le législateur (*proposition 5*).

L'amélioration de l'efficacité des collectivités locales passe par la **possibilité pour elles d'identifier les bonnes pratiques et de les faire connaître aux autres collectivités**. La mise en place d'un **centre de ressources permanent et structuré, à destination des collectivités locales** pourrait en être l'outil efficace (*proposition 14*). Créé à l'initiative des grandes associations d'élus, ce Centre de Ressources Locales (CREL), aurait une triple vocation :

- constituer un observatoire disposant de l'ensemble des données chiffrées disponibles sur l'activité et le fonctionnement des collectivités avec les analyses correspondantes;
- fournir aux collectivités les données et études nécessaires à l'organisation de l'activité (production de politiques publiques, axes de management et de méthodes);
- proposer aux collectivités (individuellement ou en groupe), notamment pour celles qui ne disposent pas de structures internes permanentes d'audit et de gestion ou d'inspection, des missions de conseil en matière d'évaluation, d'organisation et de méthode.

Enfin, l'efficacité de la gestion locale passant aussi par ses ressources humaines, il faudrait **davantage de fluidité entre les 8 filières métier de la fonction publique territoriale et rendre vraiment effective la mobilité entre les fonctions publiques territoriale, d'Etat et hospitalière** (*proposition 13*).

MODERNISER L'IMPÔT LOCAL ET EN RENFORCER L'ÉQUITÉ

La réforme du financement des collectivités locales est avant tout un enjeu démocratique, au sens où elle doit **rétablir le lien entre le citoyen contribuable et les élus**. La réforme doit donc s'attacher à **re-légitimer l'impôt local et à tirer les conséquences de la décentralisation en clarifiant la répartition et le financement des compétences entre Etat et collectivités locales**.

Pour commencer, il faudra donc **revenir sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle** et (*proposition 16*) :

- 1) Redonner un véritable pouvoir fiscal aux régions,
- 2) Revoir le barème d'imposition de la contribution sur la valeur ajoutée afin d'alléger le coût de la réforme pour l'Etat.

3) Ouvrir une réflexion sur la répartition des impôts entre différents échelons de collectivités, dans l'objectif que chaque échelon dispose d'un panier d'impôts diversifiés assis sur les ressources des ménages et les entreprises, avec un pouvoir de modulation des taux par les assemblées locales.

Une réforme progressiste de la fiscalité locale passera d'abord par davantage de **justice fiscale**, entre les contribuables au travers du **renforcement de l'équité dans les impôts des ménages**. Pour cela, il faudra réviser les valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières et d'habitation et qui, datant des années soixante-dix, ne reflètent plus la valeur réelle des biens sur lesquelles elles sont assises (*proposition 17*).

Pour cela, la révision progressive des valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières et la taxe d'habitation pourraient s'effectuer à produit constant.

Cette réforme pourrait utilement être complétée par la **prise en compte de la capacité contributive des ménages dans le calcul de la taxe d'habitation**. (*proposition 18*). Cette mesure devrait être mise en place au niveau départemental ou intercommunal et s'accompagner de mesures de péréquation afin de ne pas pénaliser les territoires dont une part importante de la population présente de faibles revenus ou de ne pas dissuader les communes d'accueillir des populations à faible revenu.

Plus généralement, il est temps de concevoir la péréquation comme outil de garantie de l'équité entre les territoires, **en créant des dispositifs nationaux de péréquation pour chacun des niveaux de collectivité** (régional, départemental, communal et intercommunal) et en accroissant la péréquation régionale en Ile-de-France à travers le **renforcement du FSRIF** (*proposition 19*).

Enfin, l'État doit assumer le financement des compétences dont il délègue la gestion aux collectivités territoriales. Ainsi, il faut **garantir que les politiques relevant de la solidarité nationale soient financées par la solidarité nationale (APA, RMI, PCH¹) en attribuant**

1. APA : allocation personnalisée d'autonomie, RMI : revenu minimum, PCH : prestation de compensation du handicap.

une fraction de la CSG aux départements pour le financement de ces politiques publiques (*proposition 15*).

RENFORCER LA DÉMOCRATIE LOCALE

Avec le transfert de nombreuses compétences aux collectivités locales, l'exercice d'un mandat exécutif local est désormais un « travail à plein temps ». En outre, le cumul des mandats constitue un véritable obstacle au renouvellement des élus, à leur rajeunissement, à leur féminisation et à leur diversification.

Nous proposons donc par la loi la mise en place d'un **mandat exécutif unique et la limitation à trois du nombre des mandats exécutifs pouvant être exercés successivement par une même personne** (*proposition 22*). Cette réforme s'appliquera également à la présidence de l'intercommunalité, désormais comptabilisée au titre d'un mandat local soumis aux règles de limitation.

La diversification des origines socio-professionnelles des élus locaux passe également par la **valorisation de l'expérience acquise par les élus, membres d'un exécutif local pour la suite de leur parcours professionnel** (*proposition 20*). Il s'agit d'encourager ainsi l'engagement politique de salariés issus du privé en facilitant leur retour à l'emploi après un ou deux mandats.

Par ailleurs, nous proposons d'élargir le **droit de vote aux étrangers aux élections locales (municipales, cantonales et régionales) pour ceux résidant en France depuis 5 ans** (*proposition 21*), élargissant ainsi le droit déjà reconnu aux citoyens européens.

Enfin, nous pensons qu'il faut **redynamiser la démocratie locale** en prenant davantage en compte l'expression directe des citoyens. A ce titre, nous formulons trois propositions :

- Donner la possibilité à toutes les collectivités territoriales **d'organiser des débats publics sur tout projet d'équipement local**. Cette possibilité doit également être ouverte aux citoyens qui doivent pouvoir obtenir l'organisation d'un débat via une pétition dont les seuils devront être assez élevés afin de ne pas bloquer l'action de la collectivité (*proposition 25*).

- **Rendre le droit de pétition effectif** en obligeant l'assemblée locale à se prononcer sur la pétition par un vote. En contrepartie, un même thème ne pourrait être proposé qu'une fois par an et ne pourrait faire l'objet d'un référendum local qu'une fois par mandat (*proposition 23*).
- **Généraliser un dispositif de concertation** économique, social et environnemental dans les principales collectivités. (*proposition 24*).

Chapitre 1

Une contre-réforme des territoires

UNE LOI DE RECENTRALISATION

La décentralisation aura trente ans en 2012. Elle doit certes être adaptée pour être approfondie. Mais la loi du 16 décembre 2010 porte atteinte aux valeurs et aux principes qui fondent l'élan engagé en 1982. L'idéologie qui porte cette réforme, issue du discours prononcé à Toulon le 25 septembre 2008 par le chef de l'Etat et consacré à « la crise du capitalisme financier », inscrit la question des échelons de collectivités et de l'enchevêtrement des compétences dans la problématique de la compétitivité de notre économie, jamais dans le service attendu et rendu aux citoyens ou l'aménagement équilibré et solidaire du territoire.

Rendu le 5 mars 2009, le rapport du comité Balladur¹ a initié une réforme qui n'est pas à la hauteur des réalités de la décentralisation ni des adaptations qu'elle nécessite à l'évidence.

Audacieux sur certains points, comme la réponse à l'émiettement communal, le rapport ne comporte pas de véritable clarification des compétences, pourtant présentée comme l'un des objectifs majeurs. Il se limite à proposer la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements sans prendre en compte la réalité des actions et des projets portés par les collectivités en se fondant sur une analyse faussée de leurs interactions². Cette volonté d'affaiblissement des collectivités, qui revient à retirer à leurs assemblées élues leur vocation à régler toutes les questions qui intéressent directement la population qu'elles administrent, donne à penser que, pour les initiateurs de cette réforme, elles devraient à terme, devenir de simples prestataires de services pour le compte de l'Etat.

1. « *Il est temps de décider* », 5 mars 2009.

2. « *Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ?* », Gilles Le Chatelier, AJDA, 9 février 2009.

Ainsi, à rebours d'un mouvement continu qui, depuis 1982, vise à accroître la décentralisation pour une meilleure efficacité des services publics, exercés à un niveau plus proche des usagers, la réforme engagée par le gouvernement marque une réelle volonté de recentralisation. Présentée au départ comme visant à la simplification du « mille-feuilles » territorial pour l'utilisateur, la réforme s'inscrit dans un mouvement plus global d'affaiblissement de l'ensemble des contre-pouvoirs, depuis les collectivités jusqu'à la justice, en passant par les médias.

UNE REVANCHE PLUTÔT QU'UNE RÉFORME

Les trois piliers de la réforme, à savoir, le conseiller territorial, la question métropolitaine ainsi que la clarification des compétences et des moyens d'intervention des collectivités, sont autant de faux semblants. La réforme des finances locales, quant à elle, n'a pas d'autre but que de réduire l'autonomie des collectivités locales.

Un recul de la démocratie locale

Nouvelle catégorie d'élu local, le conseiller territorial, mérite toutes les critiques.

Le conseiller territorial fait reculer la parité et le pluralisme local. Les élections régionales à la proportionnelle ont permis l'effectivité de la parité, alors que la composition des conseils généraux accuse un retard important : ce sont les assemblées politiques les moins féminisées de France. L'adoption du scrutin départemental pour l'élection du conseiller territorial va donc faire reculer la parité. La modification de la législation sur le financement de la vie politique ne suffira pas à compenser ce recul. Par ailleurs, le relèvement du seuil de 10 % à 12,5 % pour se maintenir au second tour n'a pas empêché la forte progression du Front national aux dernières élections cantonales. Quant au redécoupage des cantons, l'exercice pratiqué pour les circonscriptions législatives fait craindre le pire¹.

D'autre part, il est pour le moins étonnant qu'à l'heure où l'on s'interroge sur la limitation du cumul des mandats, le conseiller territorial insti-

1. Voir la note de Terra Nova du 8 juillet 2009, « La révision des circonscriptions électorales : un échec démocratique annoncé », par Pierre Salverre.

tutionnalise le cumul obligatoire des fonctions de conseiller général et de conseiller régional ! De plus, ce nouvel élu aura bien du mal à exercer son double mandat : le matin dans son département, l'après midi au siège du conseil régional. Le défaut de réflexion sur les conséquences de ce choix de représentation apparaît encore dans le nombre d'élus qui vont siéger dans les nouvelles assemblées régionales : plus de 300 en Ile-de-France, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées, ce qui constitue des assemblées ingérables. Au lieu de générer des économies, comme annoncé initialement, cela va provoquer des surcoûts en frais de déplacement, construction de nouveaux hémicycles et augmenter le nombre des indemnités, les suppléants des conseillers territoriaux étant également défrayés.

Le Gouvernement aurait voulu tuer les régions qu'il ne s'y serait pas mieux pris. En effet, élus dans des cantons agrandis, les conseillers territoriaux représenteront les intérêts de leurs territoires. Cette réforme casse ainsi la dynamique régionale et la vision stratégique de l'aménagement des régions. Elle consacre la victoire du localisme cantonal au détriment de l'intérêt régional.

Centré sur l'objectif de reconquête des territoires par un nouveau mode de scrutin, la réforme fait globalement l'impasse sur la démocratie locale. Quelques mesures éparses viennent seulement appuyer un timide statut de l' élu.

Des compétences rognées

« Je mets au défi quiconque (...) de trouver une seule personne, un seul élu qui n'a pas dénoncé – un jour ou l'autre- l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales » (Nicolas Sarkozy, Saint-Dizier, octobre 2009). La clarification des compétences devait être le pilier majeur de la réforme. En réalité, elle est renvoyée à une loi ultérieure. Loin de la « clarification des compétences », le Gouvernement a surtout cherché, sous prétexte d'encadrer les financements croisés, à réduire les capacités d'initiative des pouvoirs locaux dont l'autonomie le gêne.

La spécialisation des compétences que cette loi organise est dangereusement contre-productive. Au nom d'une soi-disant clarification des compétences, elle encadre la clause générale de compétence des collectivités territoriales dans une confusion extrême. Le dispositif n'entrera

en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2015 et sera revu avant le 31 décembre 2017. Par ailleurs, après les élections de 2014, régions et départements pourront élaborer des « schémas d'organisation des compétences et de mutualisation de services » qui pourront prévoir des délégations de compétences croisées. Enfin, les compétences en matière de tourisme, de sport et de culture restent partagées entre communes, départements et régions. On ne peut guère trouver « simplification » plus complexe !

Outre le fait qu'enlever la possibilité aux régions et départements de se saisir des questions qu'ils jugent stratégiques pour le développement de leur territoire représente un frein puissant aux dynamiques locales, l'encadrement des financements croisés risque de se traduire par un désengagement massif des régions et départements dans le financement des investissements des communes moyennes. Le cumul de subventions de ces deux collectivités sera interdit sauf adoption du schéma précité, et sauf pour les petites communes (moins de 3 500 habitants), les EPCI de moins de 50 000 habitants et pour les domaines de la culture, du sport et du tourisme. Dans le contexte de diminution des dotations d'Etat, cette incertitude des cofinancements risque de pénaliser les investissements communaux.

Le choix de l'intercommunalité minimale

On pourrait penser que la poursuite de l'intercommunalité constitue le seul volet finalement positif de la loi, même s'il reste au milieu du gué.

Afin d'achever la carte intercommunale toutes les communes doivent rejoindre une intercommunalité au 31 mai 2013. A défaut d'adhésion volontaire, le Préfet pourra y rattacher des communes isolées sans leur accord. La loi comprend par ailleurs un ensemble de dispositions destinées à structurer le bloc « local » (communes et intercommunalités). Des mesures de fusion de communautés et de structuration de communes nouvelles à la suppression des « pays » en passant par la dissolution des anciens syndicats techniques, il s'agit effectivement et à bon droit de simplifier le paysage local. On doit toutefois s'interroger sur les mécanismes de fonctionnement de la nouvelle commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) qui favorise plutôt les rapports de force au profit du représentant de l'Etat que les solutions pragmatiques permettant la conclusion « d'accords amiables ».

Par ailleurs, la loi fixe le principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel pour les communes pratiquant le scrutin de liste, avec un système de fléchage, qui devrait concerner les communes de plus de 500 habitants. Mais ce seuil doit être débattu par le Parlement dans un autre texte. En privilégiant l'intercommunalité comme mutualisation de moyens¹, la réforme risque de réduire cet échelon à l'intendance, sans projet politique, affaiblissant la dynamique de la réforme intercommunale.

Quant aux communes nouvelles, le volontariat comme les conditions requises pour leur création les rendront exceptionnelles. La loi requiert soit l'accord de tous les conseils municipaux concernés, soit l'accord des électeurs de chacune de ces communes, consultés par référendum. Cette disposition résulte du lobbying efficace de l'Association des maires de France qui a estimé que « L'intégration forcée d'une commune dans une commune nouvelle sans l'accord de ses élus ou de sa population n'était, en effet, pas acceptable ». Ainsi, le projet ne répond pas à la véritable difficulté du paysage local français qui réside dans l'émiettement de ses communes.

Une autre déception porte sur la question métropolitaine, qui s'est également heurtée à la volonté de « préserver l'autonomie communale ». Destinée à accroître le rayonnement des plus grandes métropoles françaises, la loi crée ainsi une nouvelle forme intercommunale, regroupant sur la base du volontariat plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. Le texte ouvre théoriquement la possibilité à huit communautés urbaines (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg) de devenir métropoles si elles le souhaitent.

Ces métropoles exerceront des compétences obligatoires (politique locale de l'habitat, politique de la ville, aménagement économique, social et culturel etc..), certaines compétences du département (transports scolaires, voirie), et de la région (promotion à l'étranger du territoire). Mais l'harmonisation fiscale au sein de la métropole qui devait être obligatoire est finalement restée facultative. Or comment mettre en œuvre de telles compétences sans détenir un pouvoir fiscal direct sur les taxes pesant sur le foncier ?

1. Rapport d'information de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales sur la mutualisation des moyens des collectivités locales, n°495 du 25 mai 2010.

A côté de ce nouveau type de communauté (la « métropole »), est créé un nouveau type de syndicat mixte (le « pôle métropolitain ») composé exclusivement d'intercommunalités. Il s'agit de prendre en compte des métropoles « multipolaires » bien que les outils de coopération avancés restent assez flous en l'état.

En définitive, ces deux « innovations » territoriales apparaissent comme de simples labels dont le manque d'ambition trahit l'étroitesse de vue du gouvernement et de sa majorité sur l'évolution des outils de gouvernance du monde urbain. Ainsi la réalité administrative de la « métropole » restera très éloignée de la réalité sociale, économique et culturelle de la « métropolisation » qui prend de plus en plus place dans le paysage européen. Le gouvernement et sa majorité n'ont, au bout du compte, qu'ajouté des couches supplémentaires mal définies au « mille feuilles territorial » pourtant tant décrié.

L'asphyxie financière programmée

La réforme des structures, encore incertaine quant à l'issue de son processus, a été précédée par une réforme financière adoptée lors de la discussion de la loi de finances pour 2010, mais dont les effets sont déployés jusqu'en 2011. Ce bouleversement de la fiscalité locale, entrepris au nom de la compétitivité des entreprises, a été adopté non sans réticence, y compris au Sénat. Un rendez-vous législatif avait été pris en juillet 2010 pour examiner l'impact de la réforme et préciser, le cas échéant, par une nouvelle loi, la répartition des ressources. Le Gouvernement ne s'est pas présenté à ce rendez-vous.

Cette réforme a confondu *dette* – celle des collectivités locales ne représente que 11% de la dette publique alors que les collectivités effectuent près de 70% des investissements publics en France-, *déficit*, qui est interdit pour leurs dépenses de fonctionnement, et *dépense publique locale*, qui est dynamique en raison des compétences transférées, notamment sociales.

Déficit local, dette locale et dépense publique locale

Un déficit, au sens des critères de Maastricht, désigne un besoin de financement, c'est-à-dire le fait que les administrations publiques empruntent pour couvrir les dépenses de l'exercice.

La règle d'équilibre budgétaire à laquelle sont assujetties les collectivités locales est plus contraignante que celle à laquelle est assujetti l'Etat. Elle oblige les collectivités à rembourser leur dette par des ressources propres. Autrement dit, les collectivités locales ont l'interdiction d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement ou pour rembourser leur dette.

Le besoin de financement (déficit au sens de Maastricht) des collectivités locales s'est élevé en 2009 à 5,6 milliards d'euros, pour 44 milliards d'investissements. Cela signifie que les collectivités locales ont certes eu recours à l'endettement, mais pour financer des dépenses d'investissement, dont la durée de vie moyenne est de l'ordre de 15 ans et qui accroissent le patrimoine de la collectivité. On notera que ces dépenses d'investissement sont autofinancées en large partie, grâce à une épargne brute (excédent de fonctionnement) de près de 27 milliards d'euros.

En revanche, le besoin de financement (déficit au sens de Maastricht) de l'Etat s'élève à 117 milliards pour seulement 8,2 milliards d'investissements (source : INSEE). L'Etat présente un déficit de fonctionnement de 97 milliards d'euros, et emprunte pour financer des dépenses courantes qui n'accroissent pas le patrimoine de la Nation.

Enfin, l'Etat considère désormais les collectivités locales comme des administrations déconcentrées¹ et les contraint à participer à son plan de rigueur en les convoquant aux conférences sur les déficits qui sont de véritables injonctions à se soumettre à ses diktats en la matière.

Alors que de nombreux allègements ou suppressions d'impôts locaux ont creusé le déficit de l'Etat – la dernière réforme de la taxe professionnelle alourdissant la facture d'environ 6 à 8 milliards – et renforcé l'interdépendance entre budgets locaux et budget national, les impôts locaux supprimés étant remplacés par des dotations de l'Etat aux collectivités locales, le gouvernement en profite pour stigmatiser les collectivités sur leur gestion prétendument dispendieuse.

Pendant que l'effort des collectivités locales est contraint par le gel des dotations et des remboursements d'Etat aux collectivités locales, est

1. « *L'effort de redressement des finances publiques engage l'ensemble des administrations publiques : Etat, administrations sociales et collectivités locales* », rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques présenté en juillet 2010 par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

exprimée une norme d'évolution de la dépense locale tout comme il en existe une en matière de dépense sociale (jamais respectée d'ailleurs depuis 1997), et qui serait définie par le Parlement. Or, une telle contrainte irait à l'encontre du principe de libre administration au nom duquel seul l'électeur est juge de la gestion locale, et ne permettrait pas de prendre en compte la multiplicité des situations locales à laquelle la décentralisation est précisément censée répondre. La lutte contre les déficits sert de prétexte à une recentralisation. De plus, la diminution de l'autonomie fiscale par la fixation de taux au niveau national (TIPP, ex TP...) empêche les collectivités d'ajuster leurs recettes. Cette réforme met en place un véritable « garrot fiscal ».

La crispation des relations entre l'Etat et les élus locaux est à l'opposé du partenariat, fondé sur la confiance et le respect mutuel, qui est indispensable non seulement au redressement des comptes publics mais également pour que puisse vivre sereinement une République décentralisée.

Au total, l'Etat choisit la confrontation, par l'asphyxie financière, là où la coopération serait indispensable.

L'existence d'inégalités de ressources et de charges importantes entre collectivités, qui ont été accrues par la refonte en profondeur des ressources des collectivités induite par la réforme de la TP, rendent urgente la redéfinition de l'ensemble des mécanismes de péréquation. Au-delà des inégalités structurelles de ressources entre collectivités, la réforme de la taxe professionnelle a profondément modifié les ressources financières et fiscales des collectivités locales, constituant ainsi une opportunité de revoir en profondeur les dispositifs de péréquation.

Dans le cadre de la réforme, plusieurs mécanismes de péréquation sont prévus¹, mais leurs effets sont encore difficilement quantifiables, faute de simulations fiables sur l'impact de la réforme fiscale (plus d'un an après le vote de la loi!).

Au niveau communal et intercommunal, la redéfinition d'un système global de péréquation est aujourd'hui d'autant plus nécessaire que la

1. Fonds national de péréquation de la CVAE, Fonds national de péréquation des droits de mutations (DMTO).

réforme de la taxe professionnelle a remis en cause deux dispositifs de péréquation horizontale entre communes, qui reposaient intégralement ou partiellement sur la taxe professionnelle (à savoir le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et le Fonds de solidarité de la Région Ile de France (FSRIF)).

Chapitre 2

Pour un nouveau pacte territorial

LANCER UNE NOUVELLE ÉTAPE DE DÉCENTRALISATION

L'efficacité de la décentralisation fait l'objet d'un consensus

Les collectivités locales se sont imposées comme des acteurs majeurs du développement et de la cohésion des territoires, palliant ainsi au désengagement (notamment financier) de l'Etat et profitant des possibilités d'accroissement de leur périmètre d'intervention offertes par la clause générale de compétence. Le rôle spécifique et déterminant de l'élu local comme médiateur de proximité entre les habitants et la sphère publique est à mettre également au crédit de la décentralisation.

Au-delà de leurs propres politiques, les collectivités locales sont également sollicitées par l'Etat pour participer au financement et contribuer à la plupart des politiques qu'il initie et promeut. Ainsi, via les contrats de projet Etat – régions, toutes les collectivités locales sont très largement mises à contribution pour le financement de lignes à grande vitesse ou pour des plans nationaux comme le plan Campus, le plan Borloo pour l'emploi et la cohésion sociale lancé en 2004, le Grenelle de l'environnement ou encore le Grenelle de l'insertion. C'est précisément grâce à la clause générale de compétences que le gouvernement peut aujourd'hui s'appuyer sur les collectivités locales pour financer et mener les politiques publiques dont il conserve la maîtrise.

Le rôle des collectivités locales est encore plus important en temps de crise. Avec l'engagement de politiques d'investissement massives, elles jouent un rôle contra-cyclique d'amortisseur de la crise. Au-delà des apports financiers, elles peuvent également agir sur les leviers de l'emploi, via leurs compétences en matière de formation professionnelle pour les régions, ou d'aide aux PME pour les communes.

A ce titre, le plan de relance annoncé par le gouvernement fin 2009 a très largement fait appel aux financements des collectivités locales. Elles

ont ainsi accru leurs budgets en 2009 pour financer leurs dispositifs de lutte anti-crise. Trois axes ont principalement été privilégiés : une accélération du financement des grands projets régionaux nécessitant des travaux (routes, lignes ferroviaires, ports); un plan de soutien aux entreprises avec, par exemple, l'extension des garanties de prêt aux entreprises via le renforcement des partenariats avec des organismes comme Oseo (ex-ANVAR) ou encore des facilités de trésorerie; enfin un financement accru des dispositifs de formation dans les secteurs qui recrutent.

Les collectivités locales ont également su moderniser et professionnaliser leur gestion. Le transfert d'une compétence de l'Etat aux collectivités locales s'est souvent traduit par une amélioration du service rendu aux usagers, comme en témoignent les exemples des TER, des lycées, de l'apprentissage, du développement durable ou encore de la promotion des énergies renouvelables.

Par ailleurs, la décentralisation a créé au sein du secteur public un modèle original combinant fonction publique et autonomie de gestion.

Instaurant une fonction publique territoriale spécifiquement dédiée au service public local et construite selon une logique de métiers (les agents se spécialisent, dès leur formation initiale, dans des filières correspondant à une dominante métier : administrative, technique, sociale, culturelle...), la décentralisation a rénové l'ancienne logique statutaire. Le recrutement par la voie du concours demeure la règle. Toutefois, chaque collectivité employeur sélectionne ensuite ses collaborateurs parmi les titulaires du concours d'entrée, tempérant ainsi la logique du concours par les règles de l'offre et de la demande.

De nombreuses enquêtes traduisent l'importante satisfaction des usagers-habitants du service public local. D'autres démontrent une meilleure adhésion des agents territoriaux à leurs employeurs, par comparaison à la situation des agents de l'Etat.

La culture, un champ d'intervention privilégié des collectivités locales¹

Depuis 30 ans, les collectivités territoriales ont développé des politiques culturelles, aussi bien pour pallier le désengagement de l'Etat que dans une optique de développement et de cohésion des territoires. Des politiques culturelles multiples, diversifiées et adaptées aux territoires concernés ont émergé sur l'ensemble du territoire, sur la base de la clause générale de compétences ou par transferts de compétences. Il faut souligner à cet égard l'importance des communes, qui représentent 40 % du financement public de la culture et subventionnent ainsi 205 000 associations qui font vivre le lien social *via* des festivals, des salles de cinéma ou des théâtres de quartier.

Les collectivités territoriales investissent désormais deux fois plus que l'Etat dans la culture et même dix fois plus en ce qui concerne le subventionnement des dépenses de fonctionnement des structures du spectacle vivant. Au cours des années 1980, les budgets culturels des départements et des régions ont été multipliés par cinq et ceux des communes par plus de deux pour atteindre près de 7 milliards d'euros en 2006. A l'inverse, l'investissement de l'Etat dans la culture est en baisse : le budget de la culture représente 2,9 milliards d'euros en 2010 contre 3,2 milliards en 2007.

Ces investissements dans la culture sont une source d'attractivité pour les entreprises. Ils génèrent également des recettes liées au tourisme.

La culture est enfin source de cohésion sociale voire moteur d'une action de reconversion d'un bassin industriel, comme dans le cadre de « *Lille 2004, capitale européenne* », où l'accès des publics locaux aux événements culturels a constitué une priorité pour les porteurs du projet, ce qui s'est manifesté par le développement de structures de proximité pérennes et par des actions de médiation rendant la culture accessible à des publics qui en étaient socialement éloignés.

La culture a enfin été au centre d'une politique de reconversion de zones défavorisées en installant des lieux culturels dans des quartiers populaires, voire sur des friches industrielles désertées qui retrouvent

1. Cf la note de Terra Nova du 9 mars 2010 par Néma Linuit : « La réforme des collectivités territoriales : un danger pour les politiques culturelles locales et le développement des territoires ».

aujourd'hui une certaine dynamique (voir l'exemple de Bilbao ou du Louvre à Lens).

Néanmoins, la décentralisation doit nécessairement évoluer

Trois écueils de la décentralisation sont très souvent pointés du doigt : la faible lisibilité de l'action publique territoriale, la complexité des financements locaux et un fonctionnement démocratique imparfait.

Une action publique territoriale peu lisible

La décentralisation voulue par François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre en 1982-1983 a profondément changé la gouvernance locale. Elle a dynamisé l'investissement public, amélioré la qualité des services publics et assumé des politiques sociales toujours plus coûteuses.

Les collectivités représentent ainsi 75 % environ de l'investissement public et investissent désormais six fois plus que l'Etat (hors Défense). Quant à la forte progression de la dépense locale (+ 36 % entre 2002 et 2008), elle tient largement aux transferts de compétences ou aux nouvelles missions confiées aux collectivités, tout particulièrement dans le secteur social aux dépenses très dynamiques. Il faut aussi souligner la particularité des effectifs communaux et intercommunaux, qui ont le plus progressé, notamment en ce qui concerne le secteur de la sécurité afin de répondre à une implication croissante des communes dans ce domaine. Cependant, il faut bien admettre que les mutualisations attendues au niveau des intercommunalités ne se sont pas traduites par des baisses des effectifs communaux, ce qui pose une vraie difficulté en termes d'optimisation de la gestion.

Le développement de l'action des collectivités locales ne s'est réalisé qu'au prix d'une grande complexité, alors même que l'objectif initial était de rapprocher la décision publique du citoyen. L'exemple le plus emblématique est celui du partage, parfois problématique dans le cas des cités scolaires, entre les bâtiments du collège relevant du conseil général et ceux du lycée relevant de la région. Mais cela peut prendre des dimensions plus complexes encore, y compris compte tenu du rôle de l'Etat, comme l'illustre l'organisation des transports collectifs qui relève des communes ou des intercommunalités pour les transports urbains, des départements pour les transports interurbains et scolaires (sans compter leur rôle en matière de voirie) et des régions pour ce qui est du ferroviaire.

Pourtant, cette complexité n'est que relative, comme le montre l'examen des différents systèmes locaux d'Europe¹. Les services publics locaux assurés par les collectivités locales sont mieux gérés que ne l'avait fait l'Etat par le passé alors que ce dernier ne fait que se défaire de sa propre responsabilité dans l'organisation territoriale.

Il n'empêche : la lisibilité de l'action publique locale est faible. C'est notamment le cas pour les actions menées par les conseils généraux et régionaux, contrairement à l'action des municipalités, beaucoup mieux identifiée.

Des financements locaux complexes

Il y a une contradiction évidente entre la décentralisation des services publics et la recentralisation des ressources financières.

Depuis le début des années 1980, la décentralisation s'est traduite par une forte montée en puissance des budgets locaux, liée à l'extension de leurs compétences : les dépenses locales atteignent ainsi un peu plus de la moitié des dépenses nationales (221 milliards sur 419 milliards d'euros en 2008), contre un tiers au début des années 1980 (94 sur 272 milliards en euros constants).

Le mode de financement des collectivités locales n'a pas suivi le processus de décentralisation de l'action publique. La structure des impôts locaux est bien antérieure à la décentralisation. Cependant, non seulement celle-ci ne s'est pas accompagnée d'une modernisation de ces impôts (les valeurs locatives sur lesquelles sont assises toutes les taxes directes locales datent de 1970), mais, faute de réforme globale des impôts locaux, les trente dernières années ont été marquées par la substitution progressive du contribuable national au contribuable local.

Ce processus s'est régulièrement poursuivi sous tous les gouvernements, les impôts locaux étant progressivement remplacés par des versements du budget de l'Etat (dotations, dégrèvements, exonérations).

Ainsi, entre 1999 et 2004, près de 11 milliards de produits fiscaux locaux ont été purement et simplement transformés en dotations, dont

1. Le *think tank* européen Institut Thomas More, *Vers quelle réforme des collectivités territoriales en France?*, janvier 2009.

environ 9 milliards au titre de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle votée en 1999. A ce titre, il faut également citer la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la vignette en 2000.

En 2009, l'ensemble des reversements de l'Etat aux collectivités locales représente 75 milliards d'euros, soit environ un quart des recettes fiscales de l'Etat et environ un tiers des budgets locaux.

Le mode de financement des collectivités locales, et, notamment, la complexité et le rendement des impôts locaux posent question depuis longtemps déjà sans qu'aucun gouvernement n'ait réussi, jusqu'à présent, à régler le problème. A cela s'ajoute également le fait que les collectivités locales sont aujourd'hui astreintes à financer des prestations relevant de la solidarité nationale, et donc relevant de la compétence de l'Etat.

De nombreux rapports ont dénoncé les financements croisés comme facteurs de complexification de l'action publique locale, d'allongement des délais d'instruction des projets et d'inflation de la dépense publique associée. Cela est vrai. Les financements croisés sont liés à la clause de compétence générale des collectivités locales et à l'absence de définition de blocs de compétences étanches entre les différents échelons de collectivités locales. L'Etat y contribue également en demandant, très souvent, le concours des collectivités locales sur les investissements dont il a la charge.

Plusieurs rapports ont ainsi proposé, par le passé, de limiter à deux le nombre de cofinanceurs ou d'obliger le maître d'ouvrage initiateur à financer l'investissement à hauteur de 50 % au moins.

Toutefois, le poids de ces financements croisés doit être relativisé : ils s'élevaient à environ 5 milliards d'euros en 2004, pour des budgets locaux totaux de plus de 200 milliards¹. En outre, malgré leurs inconvénients, ils sont nécessaires pour financer des grands équipements, culturels par exemple, qui, autrement, ne pourraient pas voir le jour.

1. « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », *Commission des lois de l'Assemblée nationale*, rapport de la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, n° 1153, octobre 2008.

Ainsi, le rapport de la mission d'information sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (2009)¹, tout en préconisant de mieux maîtriser les cofinancements, soulignait le « risque de limiter le montant global consacré à un investissement et donc le nombre et la qualité des investissements publics », la limitation du nombre des cofinanceurs ne devant pas, en toute hypothèse, s'appliquer aux contributions de l'Etat et de l'Union européenne.

Un fonctionnement parfois imparfait de la démocratie locale

Les insuffisances de la démocratie locale ne permettent ni le renouvellement ni la diversification des élus et laissent une place encore insuffisante à l'implication des citoyens dans les décisions publiques.

Séparer le mandat parlementaire des responsabilités locales

On ne peut pas à la fois vanter les mérites de la décentralisation, renforcer les compétences des collectivités et ne pas en tirer les conséquences sur la disponibilité de leurs élus. Les allers et retours constants entre le département et la région que le nouveau conseiller territorial devra assurer seront a fortiori un handicap pour exercer simultanément un mandat local et une représentation nationale.

Dès lors que de nombreuses compétences ont été transférées aux collectivités locales, l'exercice d'un mandat exécutif local est désormais un « travail à plein temps ».

Il n'est pas contesté que le cumul des mandats constitue un véritable obstacle au renouvellement des élus, à leur rajeunissement, à leur féminisation et à leur diversification. Le cumul favorise le cumul... Ceux qui exercent déjà un mandat ont un avantage sur les nouveaux entrants, confortant ainsi leur position au fil des élections.

La démocratie locale ne peut que se renforcer par la fin du cumul des mandats. Cette réforme doit concerner tous les partis et être juridiquement obligatoire.

Une parité encore insuffisante

Le gouvernement Jospin a favorisé l'accession des femmes aux responsabilités politiques, avec la réforme constitutionnelle du 8 juillet

1. Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, Claude Belot (Président), Yves Krattinger et Jacqueline Gourault (rapporteurs), 2009.

1999, aux termes de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » (art. 3) et la loi du 6 juin 2000 relative à la parité.

Dix ans après, malgré d'autres lois renforçant les conditions d'application de la parité, les femmes sont encore trop peu nombreuses à être élues et encore moins nombreuses à occuper des postes dans les exécutifs, locaux.

Des progrès ont certes été enregistrés, à chaque fois, il faut bien le dire, sous l'effet de dispositifs législatifs contraignants. Des mesures comme l'extension des scrutins de liste, alliée à une obligation d'alternance des candidatures féminines et masculines, sont à l'origine de l'essentiel des avancées constatées. Dans les conseils municipaux, lesquels pratiquent une alternance stricte femmes-hommes dans la composition des listes électorales municipales (de 3 500 habitants et plus), la progression des femmes élues lors des dernières élections municipales a été très forte. Le pourcentage global de femmes élues conseillères municipales, toutes communes confondues, est ainsi passé de 21,7 % (1995) à 33 % (2001) pour atteindre 45 % en 2008. Dans les conseils régionaux, l'application de la législation paritaire a également permis aux femmes d'entrer massivement dans les conseils régionaux. Alors qu'elles ne formaient que 27,5 % des conseillers régionaux en 1995, elles constituaient 47,6 % puis 48 % des conseillers régionaux en 2004 et 2010. Par ailleurs, on compte grâce à la loi du 31 janvier 2007, 45,2 % de femmes vice-présidentes en 2010, contre 37,3 % en 2004.

Cette même loi a également permis de réduire la différence entre le nombre d'élues municipales et le nombre de femmes adjointes au maire dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Toutefois, en l'absence de contrainte législative, le nombre de femmes maires et présidentes d'intercommunalité reste faible malgré l'augmentation du vivier de recrutement. Ainsi, seuls 13,9 % des maires sont des femmes. Elles représentent encore moins de 10 % des maires des communes de 3 500 habitants et plus et 14,2 % des maires des plus petites communes. Seules 7 % des présidences intercommunales sont attribuées à des femmes (contre 5,8 % en 2004 et 2001). Le nombre de femmes présidant un département reste dérisoire.

En effet, là où le scrutin uninominal subsiste, sans contrainte paritaire, les femmes restent sous-représentées, révélant ainsi la réticence encore marquée des partis et singulièrement des partis de droite à promouvoir la candidature des femmes à des postes éligibles et/ou dans des circonscriptions gagnables : alors que les assemblées municipales et régionales se sont fortement féminisées sous l'effet de l'introduction du scrutin de liste. Les conseils généraux restent des assemblées dans lesquelles les femmes sont très largement sous-représentées (12,3 %), de même que l'Assemblée nationale (18,5 %) et le Sénat (21 %) au niveau national.

Une représentation sociologique trop homogène

En termes socio-professionnels, on note une très forte part de fonctionnaires et notamment d'enseignants, au détriment des personnes venant du secteur privé, qu'il s'agisse d'entrepreneurs, de salariés ou d'ouvriers. Phénomène nouveau, on note également une augmentation du nombre de retraités. Même en l'absence de statistiques ethniques, la diversité des origines qui compose le peuple français ne se retrouve pas chez ses élus. Ce manque de diversité accentue le sentiment que les élus constitueraient une « caste » coupée des réalités et trop éloignée de l'intérêt général. Elle explique sans doute aussi en partie les très forts taux d'abstentionnisme dans les quartiers populaires.

Le cumul des mandats n'est pas seul en cause. Tandis que les fonctionnaires peuvent retourner dans leur administration d'origine à leur sortie de mandat, un tel dispositif n'existe pas (ou pas facilement) pour les élus issus du secteur privé. Le retour à l'emploi est d'autant plus difficile que la durée dans la vie politique s'allonge. L'exercice temporaire d'un mandat local pénalisant un parcours professionnel, ceux qui pourraient être intéressés pour s'investir dans la vie politique sont découragés.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait certes jeté les bases d'un statut de l'élu visant notamment à favoriser la conciliation du mandat avec une activité professionnelle (crédits d'heures, compensation des pertes de revenus), ou à donner des garanties aux élus en fin de mandat (une indemnité dans un délai de six mois après la sortie du mandat, le droit à un bilan de compétences...). Ces dispositions sont cependant demeurées insuffisantes pour favoriser la fluidité entre le secteur privé et la vie politique.

REFONDER LA RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Plutôt que de considérer les collectivités comme un opérateur public parmi d'autres qu'il faudrait mettre au pas, une réforme territoriale progressiste et efficace devrait avant tout viser à faire de l'intervention publique locale un ressort privilégié du développement et de la cohésion des territoires, à l'heure où les enjeux environnementaux, sociaux et urbains appellent des changements et des investissements locaux majeurs.

Cette réforme territoriale doit poursuivre un intérêt général, au service de nos concitoyens, leur apporter plus de services, et plus efficacement, par une gestion plus adaptée et plus différenciée des territoires. Elle doit se fonder sur la confiance entre l'Etat et les collectivités locales. Rappelons que l'acte fondamental de la décentralisation de 1982 fut la suppression du contrôle a priori des actes des collectivités locales par l'Etat, remplacé par un contrôle a posteriori. Aucune autre rupture de cette ampleur n'a été réalisée depuis lors.

La décentralisation n'est pas une mécanique fonctionnant pour elle-même. Elle doit être jugée et améliorée au regard de ce qu'elle apporte aux citoyens. Aussi, pour une réforme progressiste des collectivités locales, nous avançons trois objectifs prioritaires :

- Accroître la capacité des collectivités territoriales à répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de services publics, d'interventions et d'équipements – Les collectivités, qui ont toujours joué un rôle contra-cyclique dans les contextes de crise, doivent contribuer à combattre les effets de celle-ci et à recréer une économie créatrice d'emplois et une société plus solidaire. Les régions et les grandes villes y contribuent;
- Créer par la redistribution des moyens publics les conditions d'intégration de tous les territoires dans l'ensemble national et encourager la solidarité entre les territoires et entre les personnes – La décentralisation doit permettre d'accroître la solidarité et non les inégalités. Elle doit garantir le pacte de cohésion sociale et territorial national. A ce titre, les départements constituent déjà un acteur majeur de la solidarité et des politiques sociales;
- Améliorer la démocratie locale, c'est-à-dire la participation des citoyens aux décisions qui les concernent car les collectivités terri-

toriales sont l'un des seuls lieux où nos concitoyens peuvent participer effectivement à la vie sociale et à l'élaboration des décisions qui les concernent.

Renforcer les instruments de coopération des collectivités locales entre elles et avec l'Etat

Créer un Haut Conseil des Territoires, instance globale de coordination des politiques publiques et de garantie du bon fonctionnement institutionnel

La décentralisation ne peut fonctionner qu'avec une garantie réaffirmée de l'unité nationale autour de notre pacte constitutionnel. Cette garantie est apportée par l'Etat garant des droits et libertés de chacun comme du bon fonctionnement des institutions, de la mise en œuvre de la loi commune et de l'intérêt général en assurant son application égale sur l'ensemble du territoire.

Les rôles de l'Etat restent essentiels pour exercer les missions suivantes :

- la protection contre les atteintes à l'intégrité des personnes et des biens essentiels à la population (sécurité publique, hygiène, santé et urgences sanitaires, urgences sociales, intégration et lutte contre les discriminations, protection contre les risques naturels et technologiques);
- la garantie des droits et libertés des personnes physiques (titres, autorisations d'activité, association);
- le contrôle de la légalité des décisions des collectivités et la garantie du bon fonctionnement des institutions locales, notamment des assemblées élues;
- l'arbitrage des conflits de droit et d'usage au quotidien, la définition de l'utilité publique (débat public, enquêtes publiques) et la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique légitimes (respect de l'intérêt général), la garantie de l'ordre public tant sur le plan économique que social ou environnemental;
- la modernisation de la gestion publique et l'optimisation de l'emploi des moyens collectifs.

Toutefois, pour que l'Etat puisse se concentrer sur ses missions, il faut, préalablement, que la décentralisation aille à son terme. Cela permettrait de compléter la dévolution faite aux collectivités des politiques

d'intervention et de service dont elles ont la charge pour un développement territorial, humain et économique, durable et équilibré.

Tout ceci ne fait pas obstacle à ce que les collectivités concourent à l'action de l'Etat, voire exercent par délégation certaines de ses compétences ou assurent tout ou partie de la mise en œuvre de ses politiques, par exemple en matière de contrôle administratif, de sécurité, d'inclusion ou d'urgence sociale. Toutefois, la compétence de l'Etat doit toujours pleinement apparaître et la compensation du coût réel du service être inscrite en totalité au budget national.

Loin de la défiance qui s'est instaurée dans les rapports entre le gouvernement et les collectivités locales, la finalisation de la décentralisation peut ainsi, et doit au contraire de ce qui a été instauré dans les dernières années, se faire dans un climat de confiance regagnée entre l'Etat et les territoires.

Cette rénovation des modalités de fonctionnement des collectivités locales avec l'Etat passe par un dialogue fondé sur deux principes :

- la transparence par le partage des décisions sur le rôle de chacun et la coordination des actions ;
- une répartition des moyens adaptée aux besoins d'intervention des collectivités, garantie par la participation des collectivités aux arbitrages financiers nationaux.

A cette situation s'ajoute la propension de l'Etat à multiplier des instances où l'on parle sans négocier. Outre les instances « historiques » et à caractère technique comme le Comité de Finances Locales (CFL), les Commissions consultatives pour l'évaluation des charges (CCEC) ou des normes (CCEN), il faut mentionner la mise en place depuis 2006 d'une Conférence nationale des Finances publiques présidée par le Premier ministre, qui n'a pas connu de grands lendemains depuis 2007, et qui a été supplantée par la CNE (commission nationale des exécutifs) normalement structurée autour du Premier ministre mais où les grandes réformes – la réforme de la taxe professionnelle par exemple – n'ont jamais été abordées. Dernière création, la Conférence Nationale des déficits publics, réunie à deux reprises en 2010 et présidée par le Président de la République était curieusement ouverte aux collectivités locales – qui l'ont largement ignorée – puisque le déficit budgétaire leur est interdit par la loi !

Enfin, il faut mentionner pour être complet la multiplication des comités ad hoc, techniques qui fleurissent à l'initiative des ministres pour informer le plus souvent des mesures décidées voire de textes rédigés.

Pratiquement, à aucun moment n'interviennent de réunions préparatoires entre les ministères et les associations d'élus qui invitent à isoler et cibler les véritables points de négociation, voire de coproduction pourtant nécessaires s'agissant de politiques publiques mises en œuvre sur le territoire par les services de l'Etat et des collectivités locales. On consulte sans négocier alors que le contrat, est la seule forme d'une relation équilibrée entre personnes publiques – Etat et collectivités locales – dans un pays décentralisé, comme ceci se pratique chez tous nos voisins décentralisés (même si les négociations sont âpres). Dans ce contexte politique et en raison de la forte contrainte budgétaire et financière qui s'exerce sur toutes les personnes publiques, il ne faut pas s'étonner de l'installation d'un climat persistant de défiance voire d'antagonisme, accru ces dernières années par le développement d'un modèle autoritaire de gestion des politiques publiques : l'Etat décide sans écouter et considère que les collectivités territoriales sont ses « opérateurs » – tout en leur adressant ses recommandations de bonne gestion.

Afin de repartir sur de nouvelles bases pour mieux coordonner l'action de l'Etat et des collectivités territoriales, un Haut Conseil des Territoires (HCT) compétent pour toute politique intégrant les collectivités serait créé. Il serait le lieu de la définition des règles de la contractualisation entre l'Etat et les territoires.

Contrairement à la Conférence Nationale des Exécutifs réunie à la seule discrétion du Gouvernement, ce Haut Conseil, créé par la loi, rassemblerait les représentants des associations de collectivités locales. Installé auprès du Premier Ministre, il serait le lieu permanent de la concertation, du dialogue, de la négociation et de l'élaboration des principes de la contractualisation entre les collectivités et l'Etat. Il permettrait de négocier de manière cohérente et responsable, à l'instar de ce qui se pratique dans toutes les démocraties avancées. Il serait l'instance politique regroupant, en sections spécialisées les organismes existant déjà, comme le comité des finances locales, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la commission consultative d'évaluation des charges, le comité consultatif d'évaluation des normes. Cette ins-

tance serait obligatoirement consultée pour toutes les initiatives de l'Etat ayant un impact sur les collectivités territoriales : édicton de nouvelles normes, augmentation du point d'indice de la fonction publique ou, pour prendre un exemple récent, mise en œuvre du plan de relance.

Proposition N° 1 : Créer un Haut Conseil des Territoires, structure permanente créée par la loi et réunissant les associations représentant les différents échelons de collectivités locales. Le Haut Conseil des territoires sera obligatoirement consulté par le gouvernement sur tout projet de réforme ayant une incidence directe ou indirecte sur l'exercice des compétences des collectivités locales.

Il faut également rendre plus efficaces les contrats de projet conclus entre l'Etat et les régions. On pourrait envisager que s'ouvre une période de négociation pour contractualiser dans le cadre de « contrats de développement Etat-territoires » au cours de la première année suivant le renouvellement des mandats locaux. La région resterait l'échelon moteur et serait, tout comme pour le « pacte de gouvernance », à l'initiative de la contractualisation avec l'Etat; elle pourrait proposer aux autres collectivités de s'y associer. Ce « Contrat de développement Etat-territoires » renouvelé, intégrant les principales collectivités d'une région, permettrait de mutualiser les moyens des uns et des autres sur des objectifs communs.

Proposition N° 2 : Faire du contrat de projet Etat-Région un contrat de développement Etat-territoires. Le contrat serait ouvert à la négociation l'année suivant le renouvellement des conseils locaux dont les mandats seraient alignés (cf. proposition 4). Les négociations seraient menées par l'Etat et par la région, qui y associerait les autres collectivités territoriales.

Développer l'action commune des collectivités par un pacte de gouvernance territoriale

Des coopérations entre collectivités peuvent exister déjà autour d'un projet commun, à l'exemple de celle développée entre les villes de Rennes et de Nantes, notamment sur le plan universitaire. Pour les développer, il convient de créer les conditions de leur inscription dans la durée et rechercher, également, une amélioration des coopérations entre plusieurs échelons de collectivités locales et avec l'Etat.

Le dispositif législatif de décentralisation prévoit peu de conventions obligatoires entre des collectivités locales s'affranchissant de la signature de l'Etat.

On peut néanmoins citer les relations entre les conseils généraux et les villes au titre des délégations de compétence en matière d'action sociale. En pratique, cette faculté a été très peu utilisée depuis 25 ans car les conseils généraux l'ont assimilée à un abandon de responsabilité et de maîtrise. En réalité c'est au titre de leurs compétences d'aménagement du territoire que les régions et les départements ont développé des pratiques vertueuses et volontaristes de contractualisation avec les collectivités de niveau inférieur. Pour accompagner leurs projets qui s'inscrivent dans le cadre du développement durable et de l'attractivité régionale, la région Centre a notamment initié à partir de 1998 cette pratique de contractualisation avec les agglomérations et les pays issus de la loi Voynet. Ce mouvement a été généralisé par les nouveaux exécutifs régionaux élus en 2004. Depuis sept ans, les régions ont ainsi soutenu des projets prioritaires par les territoires co-contractants, organisés le plus souvent en établissements publics à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes).

Le développement de l'intercommunalité a permis également de renforcer la contractualisation entre les collectivités membres et l'EPCI. Ainsi la communauté urbaine de Nantes Métropole a initié des « contrats de co-développement » entre la communauté urbaine et ses vingt-cinq communes, ayant pour objectif par exemple de prévoir sur la durée du mandat les interventions de l'intercommunalité sur le territoire municipal ou pour la commune la réalisation de logements dans le cadre du Plan Local de l'Habitat. Depuis 2008, les intercommunalités ont généralisé également des conventions de mutualisation entre les services de l'EPCI et la ville centre, qui permettent de réduire fortement et durablement les coûts de fonctionnement.

Ces conventions sont évidemment propices à la construction d'outils d'ingénierie au bénéfice de l'ensemble des communes sur des compétences municipales qui bénéficiaient de services d'expertise rendus précédemment par les services de l'Etat local dont les effectifs ont fondu depuis dix ans. De telles initiatives, qui visent à mutualiser les moyens d'actions des collectivités locales, doivent être encouragées.

A ce titre, on soutiendra les initiatives en cours comme, par exemple, la création d'une agence de financement des collectivités locales qui, sous la responsabilité des collectivités locales (et sans garantie de l'Etat), vise à permettre la diversification des sources de financement (y compris pour les plus petites) en leur offrant l'accès à une ressource moins coûteuse.

Ainsi, à côté d'un « Contrat de développement Etat-territoires » renouvelé, un « pacte de gouvernance » négocié par la conférence des exécutifs locaux, contractualiserait le partenariat territorial pour la période du mandat. Il pourrait être initié par la région, assumant ainsi totalement son rôle de stratège. Cette contractualisation interviendrait dans les dix huit mois suivant les élections générales et définirait un cadre d'intervention ainsi que les grands axes stratégiques de l'action de toutes les collectivités d'un même territoire régional. A cette occasion, seraient identifiés concrètement les chefs de file des projets communs, les partenariats, qui pourront être à géométrie variable, ou encore les mutualisations de moyens afin de mettre en œuvre un projet de développement du territoire ambitieux et à coût maîtrisé.

Ainsi, afin de favoriser la réalisation de cette ambition commune, il nous paraît nécessaire d'inciter les principales collectivités à formaliser ce cadre d'action commun pour donner plus de force et de cohérence à leur projet.

Proposition N° 3 : Contractualiser le partenariat territorial par un « pacte de gouvernance territoriale » pour la durée du mandat. Celui-ci serait négocié par la conférence des exécutifs locaux réunissant le Président du conseil régional, les Présidents des conseils généraux et les Présidents des intercommunalités. Cette contractualisation interviendrait au plus tard dix huit mois après les élections générales et définirait un cadre d'intervention ainsi que les grands axes stratégiques de l'action des collectivités sur le territoire régional.

Cette possibilité de signer des **pactes de gouvernance territoriale** permettrait de répondre à la critique récurrente du manque de lisibilité de l'action publique locale et de développer de vrais « projets de territoires » cohérents et efficaces.

Cette proposition constitue une réponse plus adaptée qu'une clarification des compétences qui sera toujours incomplète.

La signature de pactes de gouvernance territoriale serait favorisée par un alignement de la durée des mandats de tous les élus locaux. Les mandats des élus des départements et des régions seraient renouvelés tous les six ans en une fois et simultanément. Cette mesure aurait plusieurs avantages. Elle permettrait d'abord d'éviter les campagnes électorales à répétition. La signature de pactes de gouvernance territoriale entre plusieurs échelons territoriaux donnerait également plus de force et de cohérence à leur action.

Proposition N° 4 : Aligner la durée des mandats locaux pour favoriser la signature de **pactes de gouvernance territoriale** entre les différents échelons locaux, l'ensemble des mandats des élus locaux étant renouvelés tous les six ans.

Favoriser une gestion différenciée des territoires

L'égalité républicaine a toujours voulu que la règle soit la même pour tous et que son application soit uniforme. Pourtant, chaque territoire a son histoire, sa géographie, son contexte et ses enjeux qui sont par nature différents d'un espace à l'autre. Ainsi, on ne peut penser de la même manière l'organisation des transports en ville ou dans une zone rurale, ou la lutte contre l'isolement des personnes âgées dans la Creuse ou dans les Hauts-de-Seine, ou encore l'obligation de déneigement en Haute-Savoie ou dans les Bouches-du-Rhône. Il faut permettre aux territoires de développer des réponses adaptées à leur contexte. L'égalité républicaine admet, en effet, que l'égalité n'est pas l'uniformité. Les mesures proposées s'appuient sur la capacité d'adaptation et d'innovation des collectivités territoriales en allant au bout de la logique de la décentralisation.

S'il est vrai qu'un cadre juridique commun et égal pour tous est nécessaire, l'expérience montre que son application uniforme peut entraîner des difficultés de mise en œuvre conduisant à des situations parfois absurdes et souvent coûteuses. Les territoires fourmillent d'idées neuves et sont un lieu formidable de créativité. Il faut faciliter la possibilité pour des collectivités le souhaitant de s'accorder sur une autre répartition des compétences et des ressources, dès lors que cette nouvelle organisation permet de mieux assurer le service public.

Nous proposons donc que les collectivités manifestent leur accord sur une expérimentation locale en adressant leurs délibérations concordantes

au Préfet. Si les transferts de compétences concernent un seul département, ce dernier les autorise par arrêté. En cas de transfert plus large, il les transmettrait au ministre de l'Intérieur. Cette procédure souple éviterait la lourdeur de l'autorisation législative et permettrait aux collectivités de saisir la juridiction administrative si le Préfet ou le Ministre bloque leur demande. Ce contrôle approprié offrirait une garantie certaine pour le citoyen afin que l'égalité devant la loi ne soit pas remise en cause. Le représentant de l'Etat assumerait sa fonction de garant de l'Etat de droit.

Permettre une gestion différenciée des territoires n'est pas défaire la République mais garantir que les politiques publiques sont adaptées au territoire. Il est temps de changer de culture et de passer de la défiance à la confiance, non pas une confiance aveugle, mais une confiance responsable, s'appuyant sur une évaluation *a posteriori* et des inspections appropriées, dans la suite des actes forts posés par la décentralisation de 1982.

Nous nous retrouvons ainsi dans les réflexions et propositions émises par l'Institut de la Décentralisation dans un récent rapport, « Gouvernance publiques : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques? »¹, et, notamment dans la préface qu'en fait Jean-Pierre Balligand qui en est le co-président, qui écrit : « *soit le status quo est maintenu et avec lui l'Etat et les collectivités territoriales coexistent en diachronie, soit ensemble, les pouvoirs publics travaillent dans le même sens, le sens de l'intérêt général qu'ils coproduisent et de facto, l'introduction d'une certaine diversification territoriale des normes juridiques ira de soi. Enfin, poser la question d'un pouvoir normatif territorial de niveau législatif, c'est aussi accorder une place différente au citoyen pour qui l'intérêt public ne peut se concevoir uniquement produit « d'en haut ».*

De même, si le droit à l'expérimentation est prévu pour les collectivités territoriales à l'article 72 *al.* 4 de la Constitution, force est de constater qu'à ce jour il a été fort peu utilisé car d'un exercice volontairement restreint par l'Etat et d'un maniement délicat. Nous pouvons alors donner un nouvel élan à cet outil et d'en assouplir les conditions ; en effet, les dispositions actuelles font que seule la loi peut prévoir une expéri-

1. « Gouvernance publiques : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques? », 2010, Jean-Pierre Balligand (Président), Jacqueline Montain-Domenach (rapporteur), Institut de la Décentralisation.

mentation, aucune initiative n'étant laissée aux collectivités. Ouvrir cette initiative à ces dernières permettra de développer les expérimentations dans le champ d'ores et déjà défini par la Constitution et la loi organique. Ainsi, il est concevable qu'une seule collectivité cherche une solution spécifique à ses enjeux, ou qu'un ensemble de collectivités expérimente des solutions différenciées à un même problème.

Proposition N° 5 : Prendre en compte la diversité des territoires :

- **Permettre à la région d'adapter les modalités d'application d'une loi au vu des spécificités de son territoire.** Cette adaptation se ferait dans des champs déterminés par le législateur.
- **Permettre à des collectivités locales de proposer une expérimentation sur leur territoire, sans en rendre obligatoire la généralisation.**

Chapitre 3

Les trois axes majeurs d'une réforme progressiste dès 2012

AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES QUATRE NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour une réforme progressiste des collectivités locales, la question n'est plus : faut-il regrouper des collectivités? Faut-il supprimer un niveau? Mais bien plutôt : quelle est, selon les configurations locales, l'organisation territoriale la plus pertinente pour atteindre les objectifs prioritaires que nous nous sommes fixés?

A ces questions, nous apportons trois réponses : engager la révolution intercommunale, renforcer le rôle stratégique des régions et conforter les départements comme échelon de proximité de la solidarité sociale et territoriale.

La révolution intercommunale

Même si elle reste imparfaite à bien des égards, l'intercommunalité à fiscalité propre couvre aujourd'hui près de 91 % du territoire et concerne 54,2 millions d'habitants en 2008. Réponse à l'émiettement communal, elle a permis une mutualisation des services communaux à un échelon favorisant les économies d'échelle. Au départ simples outils de mise en commun de services publics locaux, les intercommunalités ont porté, à partir de 1992, et plus encore après 1999, un véritable projet de territoire.

Ce mouvement, qui s'est fait sur la base du volontariat et a été encouragé par des incitations financières de la part de l'Etat, doit être poursuivi et rationalisé.

L'achèvement de la couverture nationale du territoire en communautés est une étape indispensable, mais ne saurait, pour autant, être considéré comme un objectif suffisant. Au 1er janvier 2008, on

comptait encore 169 communautés de moins de 2 000 habitants, et 1 490 communautés de moins de 10 000 habitants ! De même, on dénombrait encore 1231 communautés de communes comprenant moins de 10 communes. Dans les grandes aires urbaines, plusieurs communautés se font parfois concurrence et nuisent à la gestion du développement équilibré et harmonieux des agglomérations. Enfin, le risque est fort de perdre, avec le temps, cet « esprit de projet » qui avait animé l'intercommunalité durant ses premières années d'existence. Il convient donc d'inciter financièrement les communautés existantes à fusionner en s'inspirant des mécanismes actuellement en vigueur. En effet, les structures intercommunales ne sont pertinentes que si elles atteignent une taille critique suffisante leur permettant de mutualiser efficacement les moyens de leurs communes membres. Il faut aussi redéfinir les périmètres des EPCI existants, lorsqu'ils ne sont pas pertinents, selon un objectif de plus grande couverture et d'une plus grande solidarité.

Proposition N° 6 : Achever avant l'échéance des élections locales de 2014 la carte des intercommunalités : à cette date, toute commune devra faire partie d'une intercommunalité d'au moins 10 000 habitants.

Les intercommunalités constituent aujourd'hui des établissements publics administratifs. Elles sont donc soumises au principe de spécialité tandis que les conseillers communautaires sont simplement désignés par les équipes municipales et non pas élus directement. Or, dans les faits, elles ont des compétences de plus en plus étendues et sont les acteurs les plus dynamiques de la vie locale particulièrement pour les communautés urbaines et d'agglomération qui élaborent et mettent en œuvre les grands projets de développement local. Cette situation juridique crée une anomalie démocratique. C'est pourquoi les intercommunalités doivent devenir des collectivités territoriales de plein exercice. Les conseillers communautaires doivent dès lors être élus au suffrage universel direct et les intercommunalités être dotées de la clause générale de compétences.

Proposition N° 7 : Transformer les intercommunalités en collectivités locales de plein exercice avec attribution de la clause générale de compétences.

Parallèlement à la transformation des intercommunalités, nous proposons de redéfinir le rôle des communes. A terme, les intercommunalités

ont vocation à exercer l'essentiel des compétences des communes. Les intercommunalités pourront ainsi détenir la totalité des compétences actuellement exercées par les communes en matière sociale, en matière d'urbanisme, de programmation de la politique du logement et de droit des sols, de gestion des politiques de déplacement dans les aires urbaines, de voirie, de gestion des politiques de l'eau, de collecte et de traitement des déchets et en matière de développement économique (dans le cadre de partenariats conclus à l'initiative des régions). A terme, les communes deviendront l'échelon de proximité des intercommunalités et leurs sections électorales.

Les intercommunalités pourraient également se voir déléguer certaines des compétences actuellement exercées par les départements et nécessitant un pilotage de proximité comme l'action sanitaire et sociale. Toute communauté comptant au moins 10 000 habitants pourrait obtenir du département une délégation de compétence dans les domaines d'attribution de ce dernier. Enfin, les communautés pourraient également déléguer certaines de leurs compétences aux communes dans la mesure où elles en éprouveraient l'utilité pour des raisons d'efficacité et de proximité, notamment dans les grandes agglomérations.

Ce mode de dévolution des compétences, fondé sur l'initiative des communautés, permettrait de prendre en compte la diversité réelle des territoires, le développement différencié des intercommunalités et leur très inégale intégration à ce jour. Il paraît en effet difficilement concevable de maintenir le dogme de l'uniformité alors même que tout indique que l'intercommunalité a une histoire différente dans chaque territoire, qu'elle progresse et continuera de progresser à un rythme différent, selon qu'on se situe en zone urbaine ou rurale, densément ou faiblement peuplée. Cette recomposition aboutirait à une organisation différenciée du territoire afin de mieux répondre aux souhaits de ses habitants. Cette recomposition pourrait conduire à l'avenir à une refonte de l'organisation territoriale et à la création de nouvelles collectivités se substituant à certaines des collectivités existantes. Elle résoudrait ainsi le vrai problème de l'organisation territoriale française, à savoir la rationalisation de l'émiettement communal.

Dès lors qu'ils lèvent l'impôt et prennent des décisions qui engagent la vie quotidienne des habitants, ces conseillers communautaires doivent être élus au suffrage universel direct.

La conséquence de ces évolutions est la modification du mode d'élection des conseillers communautaires. La loi du 16 décembre 2010 prévoit un scrutin mixte, combinant le suffrage universel direct et des représentants, désignés au deuxième degré par leurs conseils municipaux, sans que l'on connaisse encore le seuil d'application des deux modes de désignation. Cette coexistence de deux catégories d'élus sera source de difficultés. Dès 2014, après achèvement de la couverture intercommunale et transformation en collectivités locales de plein exercice, nous proposons que les conseillers communautaires soient élus dans une circonscription intercommunale unique.

Ce mode d'élection permettra de renforcer la gouvernabilité des communautés et obligera les candidats à présenter un projet politique et un programme à l'échelle des communautés. Ainsi, alors qu'aujourd'hui, ces intercommunalités fonctionnent sur le mode du consensus entre élus, demain, les choix des électeurs détermineront directement les orientations et les élus chargés de les mettre en œuvre.

Proposition N° 8 : Dès 2014, élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct dans une circonscription intercommunale unique en veillant à une représentation minimale de chacune des communes.

*Placer les métropoles au cœur de l'organisation territoriale **

Alors que la « métropolisation » se développe à l'échelle mondiale et européenne, que le fait métropolitain s'impose progressivement dans le paysage démographique socio-économique français, les métropoles restent aujourd'hui dans une situation de sous-estimation de leur importance.

Or la métropolisation peut être une chance pour notre pays en offrant des réponses appropriées à de nombreux défis actuels : elles constituent un véritable facteur d'attractivité des territoires à l'échelle européenne ; elles sont des structures porteuses d'un projet de territoire à une échelle qui reste humaine ; elles répondent à des aspirations de niveau et de qualité de service public mais aussi de dynamique culturelle et sociale ;

* Les auteurs renvoient sur ce sujet à un récent ouvrage « métropoles : 25 propositions pour fonder le développement solidaire du territoire », Philippe Mahé (Territorial éditions).

elles peuvent atteindre une taille critique en matière de gestion locale tout en permettant une gouvernance basée sur la proximité et la participation démocratique.

Il faut donc encourager le développement des métropoles mais selon un schéma beaucoup plus ambitieux que ce qu'en ont décidé le gouvernement et sa majorité. Pour nous, les métropoles ne sont pas des intercommunalités à grande échelle mais constituent le cadre d'une nouvelle forme d'organisation et de citoyenneté urbaines.

Pour ce faire, la reconnaissance d'une personnalité juridique de collectivité territoriale à part entière est une première étape qui a déjà été évoquée.

Les métropoles doivent disposer de compétences larges et souples. Sur cette difficile question, qui se heurte à bien des pesanteurs illustrant les frilosités communales, il faut donner un pouvoir d'initiative aux futures métropoles sur tous les pans de politiques publiques qui sont véritablement en lien avec l'ensemble métropolitain : le développement urbain durable, le développement économique, l'enseignement supérieur et la recherche, les technologies nouvelles, mais aussi le sport comme la culture. Sur toutes ces thématiques, il s'agit de donner aux métropoles les moyens d'intervenir pour fixer le cap commun au territoire d'une agglomération tout en gardant une souplesse dans l'articulation entre les différents niveaux de collectivités.

Ainsi, l'attractivité nationale et internationale de la métropole doit relever de cette entité propre et non du conseil régional, qui est, par contre, tout à fait dans son rôle quand il intervient par des aides aux entreprises. Concernant la compétence sur les équipements collectifs, la métropole n'a pas vocation à gérer tous les équipements de proximité, sportifs ou culturels. Cette gestion unifiée au niveau métropolitain est pertinente en revanche pour les équipements les plus importants et les plus structurants, ceux qui participent d'une vision d'ensemble du territoire métropolitain.

Comme l'un des enjeux majeurs de la création des métropoles est la reconnaissance du fait urbain, il s'agit d'articuler le territoire de l'action publique et celui des politiques urbaines. D'où l'importance des politiques de coordination et de coopération entre structures. L'enjeu est bien ici de construire le cadre adéquat à une coordination qui doit devenir de

plus en plus systématique. A ce titre, il conviendra de mettre en place des modalités de dialogue et de concertation entre les métropoles, les régions (comme c'est déjà le cas par exemple entre la région Rhône-Alpes et le Grand Lyon) et les départements.

Donner aux métropoles des capacités d'action renforcées nécessite enfin la reconnaissance de moyens financiers et fiscaux nécessaires. La spécificité des métropoles est d'être des aménageurs. Le lien fiscal entre la collectivité et son territoire doit donc être pleinement remplacé. Le souci majeur est que les métropoles ne bénéficient pas ou très peu, des fruits de leur action en matière fiscale. Non seulement la taxe professionnelle unique, principale ressource des intercommunalités urbaines, a disparu, mais les politiques urbaines portées par les métropoles, créent des ressources qui bénéficient principalement aux autres collectivités (taxe d'habitation aux communes, taxes foncières aux communes et aux départements).

Il faudrait donc revoir la répartition de la fiscalité locale en fonction de la création des métropoles. Et, a minima, afin de donner aux métropoles des capacités d'actions, transférer toute la dotation générale de fonctionnement (DGF) aux métropoles.

Pour cela, deux conditions sont nécessaires pour leur création :

- Elles doivent devenir des collectivités locales de plein exercice (et non pas seulement être des communautés urbaines « améliorées »).
- Les villes auxquelles on attribue le label de métropole doivent être choisies avec pertinence et leur nombre doit être limité. Le seuil de 500 000 habitants est un minimum.

Proposition N° 9 : Créer des métropoles comme collectivités locales de plein exercice selon deux critères cumulatifs : un seuil de population fixé à 500 000 habitants d'une part, et, d'autre part, un faisceau d'indices démontrant le rayonnement de la métropole et sa capacité d'attractivité à l'échelle européenne.

Renforcer le rôle stratégique de la région

Proposition N° 10 : Supprimer le conseiller territorial qui a pour effet de cantonaliser les régions, cassant ainsi la dynamique régionale

et élire les conseillers régionaux au scrutin de liste proportionnel régional (avec sections départementales) avec une prime majoritaire (cf. loi n° 9936 du 19 janvier 1999).

Au-delà de cette suppression, il est nécessaire de renforcer la région. Aujourd'hui, celle-ci n'a ni les compétences, ni les moyens correspondant à ses missions.

Alors que la loi lui confie des missions majeures en matière de développement économique, social et culturel et d'aménagement du territoire, en lien avec l'État et les autres collectivités territoriales, la région reste largement entravée dans son action par un État qui a souvent vécu l'échelon régional comme un concurrent possible, voire, de manière caricaturale depuis 2004, comme un contre-pouvoir uniquement guidé par une logique partisane.

La réforme des finances locales promue par la loi de finances pour 2010 a fait des régions les grandes perdantes de ces évolutions. Elles ne peuvent aujourd'hui que fixer le taux des cartes grises, soit moins de 10 % de leurs ressources. Elles ont perdu leurs recettes de taxe foncière et la maîtrise de l'évolution des taux de la contribution économique territoriale (CET) qui se substitue à la TP. Dépendantes désormais à 90 % de l'État pour la fixation de ses recettes, elles ne sont probablement plus en capacité de pouvoir construire des stratégies pluriannuelles crédibles.

Cette évolution est particulièrement dommageable. Elle met notre pays en décalage avec nos principaux voisins qui ont considérablement renforcé les instances de niveau régional, accélérant d'autant le potentiel de croissance économique et de développement de l'emploi sur les territoires considérés. C'est la logique même de la décentralisation qui est ici en œuvre : le rapprochement des décideurs vis-à-vis du monde économique est gage d'une analyse plus pertinente des dynamiques territoriales et d'une réactivité plus grande dans leur accompagnement. L'implication des régions dans la mise en œuvre du plan de relance de l'État en 2009 a pourtant été le gage que l'argent public allait aux projets les plus pertinents et les mieux préparés. De la même manière, les politiques suivies en faveur du développement durable depuis 2004 (transports, énergie, environnement, développement du dialogue social et de la démocratie participative...) ont montré la capacité des régions à se saisir de manière efficace des grands enjeux de demain.

Le rôle de la région devrait ainsi être renforcé dans quatre dimensions :

- 1) Son rôle de chef de file dans l'exercice des compétences économiques devrait être encore davantage affirmé, en donnant un rôle véritablement prescriptif au schéma régional de développement économique en matière de distribution d'aides publiques et de stratégie de développement. De même, la région doit pleinement se substituer à l'Etat en ce domaine, notamment en matière d'accompagnement des entreprises et en particulier des PME à l'international. La responsabilité de la région doit aussi être pleinement reconnue en matière de valorisation de la recherche et d'innovation.
- 2) Au-delà de la compétence de gestion des TER qu'elle assume avec succès depuis 2000, la région doit avoir un rôle de coordination des transports à l'échelle régionale. Elle doit disposer des moyens de coordination des autorités organisatrices de transport pour gérer efficacement le développement harmonieux et intelligent de l'intermodalité.
- 3) Déjà en charge des lycées, de l'apprentissage et d'une partie importante de la formation professionnelle, la région doit se voir reconnaître une compétence étendue en matière de formation tout au long de la vie. A ce titre, elle doit avoir une maîtrise complète du Plan Régional de Développement des Formations, en lien avec l'Etat et les partenaires sociaux. Plus qu'une immixtion dans le détail de la carte des formations, l'Etat devra privilégier son rôle de garant de l'équité entre les territoires, s'agissant des moyens accordés à ces actions.
- 4) Enfin, la région doit être l'interlocuteur naturel de l'Europe, dont elle constitue le relais efficace sur les territoires, souvent beaucoup plus visible que l'Etat. Les régions doivent dès lors être pleinement associées aux négociations sur les fonds structurels à Bruxelles, l'Etat ne pouvant plus parler en leur nom. De même, la région doit être autorité de gestion de ces fonds.

Proposition N° 11 : Renforcer le rôle des régions dans la gestion des « compétences stratégiques » pour le développement des territoires.

- Des responsabilités accrues doivent leur être accordées dans les domaines du développement économique, de la gestion de l'intermodalité, de la formation et des relations avec l'Europe. Bien évi-

demment, l'octroi de ces nouvelles compétences nécessitera de revoir les ressources dont elles disposent et de restaurer leur autonomie financière, mise à mal par la réforme de 2010.

Conforter le département comme collectivité de la solidarité sociale et territoriale

Autant nous croyons à l'utilité du département, autant le maintien du canton ne semble pas pertinent. En zone urbaine, il n'a pas de sens car, comme partie d'une ville, il ne correspond pas même toujours à un quartier. D'ailleurs, les habitants des villes connaissent rarement leur conseiller général. Dans les zones rurales, il est certes mieux connu. Toutefois, le découpage de son canton ne correspond souvent plus avec la carte des intercommunalités, ce qui conduit à un conflit de légitimité. Aussi, nous proposons que les conseillers départementaux soient élus dans des circonscriptions définies à partir des intercommunalités.

Certains d'entre nous ont souhaité privilégier le département dans son unité et sa globalité tandis que d'autres ont jugé nécessaire de respecter une représentation des territoires interne à chaque département. Plutôt que de redécouper de nouveaux cantons, c'est le cadre des intercommunalités qui constituerait la circonscription électorale de ces conseillers départementaux. Leur nombre serait évidemment proportionnel à la population de chacune de ces intercommunalités.

Proposition N° 12 : Elire les conseillers départementaux selon deux options :

- Option 1 : L'élection des conseillers départementaux serait faite dans le cadre de nouvelles circonscriptions respectant les limites des intercommunalités. L'élection se ferait au scrutin binominal majoritaire à deux tours ou au scrutin proportionnel de liste, ce qui permettrait une représentation paritaire de ces nouveaux territoires.
- Option 2 : L'élection des conseillers départementaux aurait lieu dans le cadre départemental, au scrutin de liste proportionnel avec une prime majoritaire, sur le mode de l'élection régionale.

Pour une gestion plus efficace des collectivités locales

Valoriser et réhabiliter le service public local

La fonction publique territoriale représente environ 30 % de l'ensemble de la fonction publique. Elle a su faire la preuve de son efficacité

depuis 25 ans à la fois par la capacité managériale des directeurs généraux de collectivité et par l'engagement des cadres dirigeants des collectivités à s'adapter aux mutations des responsabilités des collectivités territoriales.

La décentralisation a ouvert des horizons à toute une génération de fonctionnaires qui ont rejoint des collectivités locales leur offrant capacités d'initiatives auprès des élus, responsabilités et proximité auprès des habitants.

Les élus locaux et les cadres dirigeants territoriaux n'ont pas à rougir de la gestion des ressources humaines entreprise dans les collectivités territoriales. Au contraire, l'engagement d'une « RGPP locale » ne semble pas approprié au vu des résultats de la RGPP nationale qui a démotivé les fonctionnaires d'Etat et désorganisé les administrations.

Dans ce contexte, trois orientations actuelles doivent être confortées :

- Préparer les jeunes diplômés au choix du service public en les formant spécifiquement à la gestion des collectivités locales tout en leur faisant découvrir la gestion des services de l'Etat qui seront des partenaires de leurs actions quotidiennes au cours de leur carrière,
- Accélérer la nécessaire adaptation des concours d'accès à la fonction publique territoriale, principe républicain à sauvegarder,
- Développer les collaborations entre l'ENA et l'INET pour la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires de l'Etat et les collectivités locales.

Des progrès restent encore à accomplir dans la fonction publique territoriale du fait d'un certain nombre de rigidités affectant cette fonction publique dont les principes de gestion restent encore trop liés à la seule décision de l'Etat.

Il est d'abord indispensable que cette fonction publique s'ouvre davantage à la société. A cet égard, les préparations aux concours d'accès à la fonction publique territoriale doivent intégrer des dispositifs spécifiques de remise à niveau et de soutien financier pour les étudiants issus des milieux les plus modestes. Cette disposition – qui est déjà appliquée pour le concours de l'ENA et celui de l'EHESP – doit s'adresser également aux fonctionnaires territoriaux qui souhaitent passer des concours internes

(notamment les femmes qui en sont encore trop souvent éloignées) et aux salariés issus du privé qui souhaiteraient accéder à des emplois sous statut.

Il s'agit ensuite de supprimer les dispositions empêchant le passage d'une filière à l'autre au sein d'une fonction publique territoriale riche de plus de deux cent métiers, afin de permettre aux agents territoriaux d'un même niveau de responsabilité d'exercer plusieurs mobilités professionnelles dans une même carrière. Seules sont prévues aujourd'hui des mesures ponctuelles à l'occasion de promotions internes ou de reclassement médical !

Cette démarche s'inscrit dans une approche active de la gestion des compétences au sein des collectivités locales. Elle devrait entraîner des ajustements des dispositions de la relative à la fonction publique territoriale.

Pour que les collectivités bénéficient des compétences les plus variées, il importe également que des agents venant des fonctions publiques d'Etat et hospitalière puissent y accéder. Et, réciproquement, il est aussi nécessaire que les agents territoriaux puissent plus facilement passer de la fonction publique territoriale aux deux autres fonctions publiques. Malgré de multiples dispositions allant dans ce sens, et, aujourd'hui, une loi de 2009 qui instaure le principe du droit à la mobilité d'une fonction publique à l'autre, la mise en œuvre effective de ces principes est encore trop timide.

Proposition N° 13 : Favoriser davantage de fluidité entre les 8 filières métier de la fonction publique territoriale et rendre vraiment effective la mobilité entre les fonctions publiques territoriale, d'Etat et hospitalière.

Au-delà de ces propositions, il est essentiel que les élus en charge d'exécutifs locaux coproduisent davantage les dispositions qui régissent leur personnel et qui sont encore trop souvent décidées par les administrations centrales sous la forme d'une simple duplication de mesures prises pour les fonctionnaires d'Etat. La création d'un Haut Conseil des Territoires devrait résoudre en grande partie cette difficulté en associant en amont les associations d'élus à la production de mesures affectant la fonction publique territoriale (masse salariale, formation, promotions, relations sociales...).

Promouvoir un centre de ressources entre collectivités locales

Les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à un paradoxe. Alors même qu'elles ont fait évoluer le management public, leurs bonnes pratiques sont le plus souvent ignorées ou mal connues. Cela est bien sûr dû au système de valeurs dominant qui place encore trop souvent l'Etat comme seule référence du secteur public dans son ensemble. Néanmoins, il est aussi la conséquence d'une difficulté des collectivités elles-mêmes à organiser leur visibilité en parlant d'une même voix.

Cette situation est la conséquence de l'éparpillement de la représentation des collectivités structurées le plus souvent par niveau. Il existe ainsi une dizaine d'associations d'élus dont l'Association des Maires de France (AMF), l'Association des Départements de France (ADF), l'Association des Régions de France (ARF) mais aussi l'Assemblée des Communautés de France (ADCF), l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF). Cette dispersion se reproduit au niveau des fonctionnaires territoriaux avec un nombre important d'associations de professionnels des collectivités regroupées par fonction ou statut (administrateurs territoriaux, directeurs généraux de services de différents niveaux) ou par métier (ingénieurs, conservateurs de musées ou de bibliothèques...). Ce foisonnement de structures représentatives des élus locaux comme des fonctionnaires territoriaux traduit la vitalité du monde territorial, mais apparaît également comme une faiblesse politique et technique

Cette diversité de représentation du monde territorial conduit également à un éparpillement des informations dont ont besoin les collectivités dans leur quotidien de gestion mais aussi lors des négociations avec l'Etat. L'absence d'un centre de ressources unique permettant de réunir un ensemble exhaustif de données statistiques et d'études prospectives ou de recenser dans une démarche comparative, les bonnes pratiques existantes au sein des collectivités se fait aujourd'hui sentir.

Proposition N° 14 : Mettre en place un centre de ressources permanent et structuré, à destination des collectivités locales, appelé CREL (Centre de Ressources Locales), créé à l'initiative des grandes associations d'élus, et ayant une triple vocation :

- constituer un observatoire disposant de l'ensemble des données chiffrées disponibles sur l'activité et le fonctionnement des collectivités avec les analyses correspondantes;

- fournir aux collectivités les données et études nécessaires à l'organisation de l'activité (production de politiques publiques, axes de management et de méthodes);
- proposer aux collectivités (individuellement ou en groupe), notamment pour celles qui ne disposent pas de structures internes permanentes d'audit et de gestion ou d'inspection, des missions de conseil en matière d'évaluation, d'organisation et de méthode.

MODERNISER ET RENDRE PLUS ÉQUITABLE L'IMPÔT LOCAL

La réforme du financement des collectivités locales est avant tout un enjeu démocratique, au sens où elle doit **rétablir le lien entre le citoyen contribuable et les élus**. La réforme doit donc s'attacher à re-légitimer l'impôt local et à tirer les conséquences de la décentralisation en clarifiant la répartition et le financement des compétences entre Etat et collectivités locales.

Une véritable réforme du financement des collectivités locales devrait respecter quatre grands principes :

- L'autonomie financière, condition de la libre administration des collectivités locales, qui comporte la liberté d'affectation des ressources et la liberté de détermination des ressources : pouvoir de taux (autonomie fiscale);
- La clarification des financeurs : celui qui décide finance;
- La justice fiscale entre les contribuables;
- La solidarité entre les territoires par le biais de la péréquation.

Des ressources mieux adaptées

Décentraliser, c'est décider. Il semble que la décentralisation se soit égarée pour l'application de ce principe, en particulier s'agissant du versement, par les départements, d'allocations relevant de la solidarité nationale, comme l'APA (créée en 2002), le RMI (transféré en 2004) ou encore la PCH.

Pour ce type de prestation, le pouvoir de décision de la collectivité est inexistant. Les critères d'attribution et le montant de l'allocation sont déterminés nationalement. Il s'agit donc moins d'une compétence *décen-*

tralisée que d'une compétence *déléguée*. Cette délégation est pleinement justifiée en termes d'efficacité du service (proximité avec les bénéficiaires). En revanche, il n'est pas cohérent que ce soient les contribuables locaux qui aient à financer en partie ce type de prestation, sur lesquelles les élus n'ont pas de pouvoir de décision.

Pourtant, en 2010, environ 5 milliards d'euros d'allocations sociales sont restées à la charge des départements (entre 1 et 1,4 milliards pour le RMI-RSA, 3,8 milliards pour l'allocation personnalisée à l'autonomie et environ 340 millions pour la prestation de compensation du handicap).

Pendant de nombreuses années, la croissance dynamique des droits de mutation a permis de « masquer » les conséquences financières de l'évolution de certaines de ces prestations (notamment l'APA) et le décalage croissant entre l'évolution du montant de ces prestations et celui des compensations. Mais la crise économique et le caractère aléatoire des droits de mutation ont confirmé les déséquilibres induits par les réformes passées. Les départements sont transformés, progressivement, en simples guichets de l'Etat sans disposer des ressources nécessaires et sont contraints de réduire les interventions relevant de leur pleine compétence (c'est-à-dire de leur décision). A terme, cette situation remet en cause la liberté d'administration de l'échelon départemental.

Les trois groupes de la gauche sénatoriale ont parallèlement déposé une proposition de loi pour mieux compenser les allocations individuelles de solidarité versées par les départements. Ces textes, inspirés par l'Assemblée des départements de France, prévoyaient une réorganisation des modes de financement des allocations de solidarité. Ainsi, la compensation des charges, résultat du transfert du RMI et de l'extension du RSA, aurait été réajustée, année après année, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Le droit à compensation serait modulé selon que le département aurait engagé un montant moyen inférieur ou supérieur au montant moyen des plans d'aide au niveau national.

Pour notre part, nous estimons que la lisibilité de l'action publique suppose que les responsabilités politiques respectives des pouvoirs locaux et nationaux dans le niveau de service public offert et dans les ressources fiscales mobilisées pour les financer soient identifiées le plus clairement possible.

Cette clarification est un véritable enjeu démocratique et le seul moyen de procéder à des arbitrages sans ambiguïté entre les responsabilités de chacun et efficaces en matière d'allocation des ressources publiques. Le rapport Carrez-Thénault invite ainsi l'Etat à « renoncer aux politiques nationales engendrant un accroissement des dépenses locales » et préconise l'encadrement strict des nouvelles normes réglementaires imposées aux collectivités locales, ainsi que la révision des normes actuelles ayant un impact financier élevé pour les collectivités.

Proposition N° 15 : Garantir que les politiques relevant de la solidarité nationale soient financées par la solidarité nationale (APA, RMI, PCH) en attribuant une fraction de la CSG aux départements pour le financement de ces politiques publiques.

Une fiscalité locale plus juste

Corriger les dévoiements de la réforme de la contribution économique territoriale

La réforme de la taxe professionnelle était devenue inéluctable puisque l'impôt réellement acquitté par les entreprises s'amenuisait dangereusement au fil des années. Près de soixante-dix modifications législatives en trente ans, avec une nette et lourde accélération depuis les années 2000 ont conduit le contribuable national à se substituer aux entreprises à hauteur de 40 % de l'impôt « théorique » perçu par les collectivités en 2009. Pour autant, c'est le dynamisme de la taxe professionnelle qui a permis de financer une large part de la décentralisation et de la modernisation des services publics engagée depuis trente ans par les collectivités locales, d'autant plus que cette recette fiscale représentait plus de 45 % de ressources fiscales des collectivités locales.

Depuis la suppression de la part salaires (1999-2003), dont ont principalement bénéficié les entreprises de services, la taxe professionnelle, assise à 80 % sur les investissements, reposait trop exclusivement sur l'industrie ce qui pesait sur sa compétitivité. Un changement d'assiette s'imposait, afin de rétablir la justice fiscale entre services et industries devant l'impôt économique local. Le choix de remplacer la base « investissement » par une base « valeur ajoutée », c'est-à-dire une assiette large taxée à taux réduit, pouvait permettre de rééquilibrer les contributions respectives de chaque secteur d'activité et de moderniser l'impôt écono-

mique local. Cette modernisation de l'assiette devait contribuer en outre à réduire la part supportée par le contribuable national au titre de dégrèvements/exonérations accordés par l'Etat pour rendre cet impôt économiquement soutenable.

Cependant, la mise en œuvre de cette réforme n'est pas satisfaisante, à plusieurs titres.

L'allègement massif des cotisations des entreprises coûte à l'Etat entre six à huit milliards d'euros qui viennent grossir son déficit budgétaire. En effet, l'Etat, soucieux d'alléger l'impôt pesant sur les entreprises a accumulé toute une série d'abattements et de dégrèvements supplémentaires qui reproduisent d'emblée les travers de la TP et nuisent à sa lisibilité. L'Etat devait « sortir » de la fiscalité locale par cette réforme; il y est au contraire solidement installé!

La réforme s'est doublée d'une nouvelle répartition des ressources fiscales entre les différents échelons, dans le sens d'une spécialisation des impôts locaux par échelon de collectivité. L'intégralité de la taxe d'habitation est affectée aux communes et aux communautés, la part régionale de taxe sur le foncier bâti est transférée aux départements. C'est une véritable réforme dans la réforme, qui n'était absolument pas imposée par le changement d'assiette de la taxe professionnelle. De plus, la fixation nationale du taux ne permet plus d'ajuster les recettes autrement qu'en prélevant les ménages.

La spécialisation se traduit en outre par une forte insécurité financière pour les régions et les départements.

A l'issue de la réforme, les régions vont devenir excessivement dépendantes de la conjoncture économique puisque 80 % de leur fiscalité directe sera assise sur la valeur ajoutée (contre une répartition à 40 % taxes foncières – 60 % taxe professionnelle avant réforme). Même constat pour les départements, dont plus de la moitié des ressources nouvelles dépendent de la conjoncture (CVAE 34%, taxe sur les conventions d'assurance 13 %, droits de mutation transférés par l'Etat 2 %) ¹.

Cette situation est d'autant plus critiquable que la spécialisation se traduit également par la réduction du pouvoir de taux de ces deux col-

1. Rapport DURIEUX-SUBREMON, mai 2010.

lectivités. En cas de diminution des ressources, la seule variable d'ajustement pour garantir l'équilibre des comptes sera donc le niveau des services publics fournis. Ces deux échelons de collectivité devront probablement par ailleurs constituer d'importantes réserves pour faire face aux aléas à venir.

Alors que la priorité affichée est le développement industriel de la France, cette spécialisation conduira les communes et leurs EPCI, compétents en matière de droit des sols, à donner priorité au tertiaire et au résidentiel dans l'affectation des espaces.

A titre d'exemple, 53 % des produits de TP communauté d'agglomération de Maubeuge et 36 % des produits de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire sont transformés en dotations figées, alors que la communauté d'agglomération de Saint-Cloud bénéficiera de nouveaux produits fiscaux supérieurs de 154 % aux produits actuels, et la communauté d'agglomération de La Baule de 81 %¹.

Ainsi, pour une croissance moyenne des ressources de remplacement de la taxe professionnelle de 3,1 % pour le bloc communal, la communauté d'agglomération de Saint-Cloud verrait ses produits progresser de 8,9 %, et celle de Maubeuge de seulement 1,7 %.

Proposition N° 16 : Revenir sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle :

- 1) **Redonner un véritable pouvoir fiscal aux régions.**
- 2) **Revoir le barème d'imposition de la contribution sur la valeur ajoutée afin d'alléger le coût de la réforme pour l'Etat.**
- 3) **Ouvrir une réflexion sur la répartition des impôts entre différents échelons de collectivités, dans l'objectif que chaque échelon dispose d'un panier d'impôts diversifiés assis sur les ressources des ménages et des entreprises, avec pouvoir de modulation des taux par les assemblées locales.**

Une juste révision des valeurs locatives cadastrales

Les impôts ménages – trois des « quatre vieilles » – (taxe d'habitation, foncier bâti et foncier non bâti) présentent des caractéristiques communes :

1. Source : simulations du MINEFI, janvier 2010.

Ils sont assis sur des valeurs locatives cadastrales : il s'agit d'une valeur « administrée », fictive qui correspond au loyer théorique calculé par bien occupé. En fait, les mises à jour effectives n'ont pas permis de prendre en compte précisément l'évolution du marché : les loyers du marché sont déconnectés des valeurs locatives. Celles-ci ne reflètent en outre plus la hiérarchie réelle entre les propriétés. Schématiquement, des appartements anciens entièrement rénovés en centre ville affichent des valeurs locatives inférieures à des appartements datant des années 1970, notamment les logements sociaux. La révision des valeurs locatives constitue avant tout un enjeu de justice fiscale et d'égalité.

Impôts de quotité, répartis entre les foyers fiscaux locaux, ils ne prennent pas ou très marginalement en compte les inégales capacités contributives des contribuables. Pire, dans son fonctionnement, la taxe d'habitation s'avère dégressive dans les tranches de revenus supérieures

Il n'en reste pas moins que ces impôts (acquittés par les propriétaires et les occupants) assurent un lien évident entre le territoire, le service public local offert par la collectivité et le contribuable. C'est sans doute pour cette raison que chez tous nos voisins, les collectivités territoriales perçoivent une fiscalité locale dont elles déterminent les bases ou les taux, assise sur la propriété foncière (y compris par les entreprises) et l'occupation. Nous préconisons donc de moderniser ces impôts, pour des raisons d'équité évidentes et de mener enfin à bien la révision des valeurs locatives avec quelques précautions liées au basculement d'un système à un autre (effets de transferts).

Le projet de loi de finances rectificative pour 2010 s'engage dans cette voie, par une première étape consistant à réviser les valeurs locatives foncières des locaux commerciaux, d'ici 2014. Si cette révision voit enfin le jour, elle devra être rapidement étendue aux locaux d'habitation.

Proposition N° 17 : Renforcer l'équité dans les impôts des ménages. Pour cela, la révision des valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières et la taxe d'habitation pourraient suivre les principes suivants :

- Révision à produit constant : la révision ayant pour objectif premier le rétablissement de la justice fiscale entre contribuables, celle-ci doit être menée à produit global constant pour les collectivités ;

- Révision générale des bases cadastrales (puis actualisation systématique et régulière par coefficient statistique), notamment pour le foncier bien accepté mais à l'échelle d'un territoire pertinent;
- Lissage d'impact sur plusieurs années pour les contribuables : intégration des nouvelles valeurs selon un calendrier suffisamment étalé dans le temps pour rendre soutenables les effets de transferts entre contribuables (huit à dix ans).

Toutefois, une telle évolution ne semble raisonnablement envisageable que sur un périmètre relativement large : dans l'idéal au niveau départemental (mais, malheureusement, les départements ne perçoivent plus la taxe d'habitation au terme de la réforme de la taxe professionnelle), au moins au niveau intercommunal. Elle doit s'assortir de mécanismes de péréquation afin de ne pas pénaliser les territoires dont une part importante de la population dispose de faibles revenus ou de dissuader les communes d'accueillir des populations à faible revenu.

Proposition N° 18 : Améliorer la prise en compte de la capacité contributive des ménages dans la taxe d'habitation en intégrant leur revenu dans l'assiette d'imposition.

Une péréquation solidaire

L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les ressources des collectivités territoriales a fait émerger un consensus sur la nécessité de revoir les outils de la péréquation. Toutefois, les orientations privilégiées par le gouvernement, tant à travers les mécanismes de péréquation créés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle qu'à l'occasion de la conférence sur les déficits publics de mai 2010, semble plus faire de la péréquation un outil au service de l'objectif national de maîtrise des finances publiques, qu'un outil structurel de solidarité entre les territoires.

Il convient aujourd'hui de réaffirmer le rôle de la péréquation comme outil de solidarité entre les territoires et d'égalité entre les citoyens, en donnant une traduction concrète à l'objectif constitutionnel, selon lequel « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2 de la Constitution).

L'affirmation du rôle de la péréquation comme outil de garantie de l'autonomie financière des collectivités locales et condition de la démo-

cratie locale et de l'égalité entre les citoyens sur le territoire national, passe par la création d'outils réellement distributifs, reposant sur des principes communs.

Dans un contexte de contrainte sur les finances publiques, il apparaît raisonnable de privilégier le renforcement de la péréquation horizontale entre collectivités de même niveau exerçant les mêmes compétences.

Cette volonté de corriger les inégalités de répartition de richesse existantes, et non pas uniquement les inégalités liées à l'évolution future des ressources, implique que les nouveaux fonds ne reposent pas seulement sur la redistribution de la croissance des ressources (flux), mais plus largement sur l'ensemble des ressources des collectivités (stock). Si le mécanisme de péréquation sur stock présente l'inconvénient d'entraîner une diminution du niveau des ressources des collectivités prélevées, l'année de sa mise en place, elle présente l'avantage d'élargir l'assiette des prélèvements et de les concentrer sur les collectivités aux ressources les plus élevées. Reposant sur les ressources et non sur leur croissance, elle limite l'effet désincitatif à l'accueil de nouvelles activités et préserve ainsi la relation élu-contribuable. Elle permet par ailleurs de définir une enveloppe globale de péréquation plus stable dans le temps, car moins impactée par l'évolution conjoncturelle des recettes. Un tel dispositif ne peut être équitable que si les collectivités bénéficiaires de la péréquation mettent à niveau progressivement leur effort fiscal.

La mise en place de ces fonds de péréquation nationaux par niveau de collectivité suppose la suppression des mécanismes mis en place depuis la réforme de la taxe professionnelle, dont l'effet redistributif est très limité, et notamment du futur fonds de péréquation des droits de mutation entre départements, celui prévu par la loi de finances pour 2011. Celui-ci, consistant en une redistribution de la croissance de la recette particulièrement volatile, que sont les droits de mutation assis sur les transactions immobilières, présente les risques, d'une part, d'accentuation des cycles conjoncturels à la baisse pour les départements contributeurs, d'autre part, des montants à redistribuer insuffisants en cas de stagnation du marché de l'immobilier.

Enfin, les contributions et reversements à ces fonds nationaux ne devront pas seulement prendre en compte les ressources mais aussi les charges objectives assumées par les collectivités, sur le modèle du

FSRIF. La prise en compte des charges des collectivités supposera la définition d'un indice permettant de pondérer les contributions en fonction de la charge de services publics induite par les caractéristiques démographiques et sociologiques de chaque collectivité.

Plus spécifiquement, l'ampleur des disparités de richesse en Ile de France rend nécessaire la mise en place d'un dispositif particulier et ambitieux, correspondant à un renforcement du FSRIF, reposant sur les mêmes caractéristiques que les dispositifs nationaux décrits ci-dessus, mais visant un niveau de péréquation supérieur à son niveau actuel. En 2010, le cumul du FSRIF et des cinq fonds départementaux de péréquation de la TP permettent la redistribution de 350 millions d'euros. L'élargissement de l'assiette de prélèvement à toutes les collectivités (communes, départements, EPCI...) et l'adaptation des seuils de prélèvements pourraient permettre d'ici trois ans de dégager une somme globale d'au moins 500 millions d'euros à redistribuer entre les collectivités selon des critères de ressources (celles qui affichent un décrochage par rapport à la moyenne régionale) et surtout des charges, en particulier sociales.

Proposition N° 19 : Créer des dispositifs nationaux de péréquation pour chacun des niveaux de collectivité (régional, départemental, communal et intercommunal) et accroître la péréquation régionale en Ile-de-France à travers le renforcement du FSRIF.

RENFORCER LA DÉMOCRATIE LOCALE

Des élus locaux plus représentatifs

Favoriser la parité

La suppression des conseillers territoriaux et le retour à un scrutin de liste pour les conseillers départementaux et régionaux permettront de maintenir la représentation actuelle des femmes dans les conseils régionaux et de l'accroître dans les conseils départementaux.

La France se singularise, au sein de l'Union Européenne, en faisant un usage très fréquent du mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Ce système électoral entraîne pourtant des discriminations indirectes au détriment des femmes. Il rend également difficile l'application

de la parité. La plupart des pays voisins (sauf le Royaume-Uni et la Suisse) utilise la proportionnelle de liste, traditionnellement plus favorable aux femmes, car il se prête mieux à l'application de la parité.

A l'image du scrutin de liste régional, les deux options proposées pour le scrutin départemental permettent l'un et l'autre d'accroître la représentation des femmes (*cf proposition 12*). En effet, le scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire serait évidemment paritaire, à l'exemple du scrutin régional ou municipal. Quant au scrutin au sein des intercommunalités, là où le nombre de conseillers départementaux serait limité à deux, nous proposons de retenir un scrutin binominal paritaire. Là où ce nombre serait plus élevé, les listes de candidats seraient évidemment paritaires. Ainsi, après les villes et les régions, le scrutin départemental serait, à son tour, mis en conformité avec les principes de la parité.

Faciliter la reprise de son parcours professionnel après un ou plusieurs mandats

Pour diversifier les origines socio-professionnelles des élus locaux, nous pensons qu'il faut faciliter la sortie de mandat. L'engagement politique doit pouvoir s'intégrer dans un parcours professionnel en donnant aux élus la possibilité de valoriser, auprès du secteur privé, leur expérience politique ou, à tout le moins, en leur permettant de se reconvertir facilement.

Dans le secteur public, l'expérience acquise lors de l'exercice des mandats locaux est validée dans le cadre des troisièmes concours de la fonction publique.

On pourrait également proposer de diversifier les profils des élus locaux grâce à des mesures de formation et de garantie professionnelle. Il faudrait alors développer les possibilités de valoriser ces expériences dans la VAE, et conduire un travail pédagogique de communication auprès des entreprises via le Medef et la CGPME pour que l'engagement d'un salarié en politique ne soit pas perçu comme un coût pour l'entreprise mais comme une chance d'avoir un salarié investi dans la société.

Pourrait être également envisagé d'améliorer les indemnités des élus locaux, membres d'un exécutif et exerçant un mandat. En contrepartie,

on pourrait envisager de diminuer le nombre d'élus dans les exécutifs. Les conseils municipaux devraient ainsi être plus resserrés dans les petites communes.

Proposition N° 20 : Valoriser l'expérience acquise par les élus, membres d'un exécutif local, pour la suite de leur parcours professionnel.

Étendre aux étrangers non-ressortissants de l'Union Européenne résidant en France le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales

Le droit de vote des étrangers aux élections locales est une proposition ancienne de la gauche puisqu'elle faisait déjà partie des cent dix propositions du candidat François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981.

En 1992, la révision constitutionnelle votée à la suite de l'adoption du traité de Maastricht a marqué une avancée en accordant le droit de vote aux élections municipales et européennes pour les résidents étrangers communautaires. Elle a toutefois laissé de côté la question des résidents étrangers non communautaires, au risque de substituer une ligne de ségrégation à une autre. Les gouvernements successifs auraient dû alors s'appuyer sur cette première marche pour étendre le bénéfice de cette mesure aux étrangers non communautaires résidant en France pour les élections municipales.

A deux reprises, en 2000 et en 2010, la gauche a pris des initiatives en ce sens. La proposition de loi du 14 janvier 2000, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale a échoué devant l'opposition de la majorité conservatrice du Sénat.

Pourtant, de nombreux autres pays en Europe, ont déjà, et parfois depuis longtemps, franchi le pas. Sur cette avancée démocratique importante, la France est à la traîne. L'Irlande en 1963, la Suède depuis 1975, les Pays-Bas depuis 1983 mais aussi la Belgique, le Luxembourg ou encore plusieurs cantons suisses octroient le droit de vote aux élections locales aux étrangers qui résident sur leur territoire. Les constitutions espagnole et portugaise le permettent également sous réserve de réciprocité. Enfin, le Royaume-Uni accorde le droit de vote aux élections locales aux ressortissants de tous les Etats du Commonwealth résidant sur son territoire.

Les étrangers qui ont choisi de construire leur vie en France participent déjà largement au dynamisme des territoires, par leur activité professionnelle, au sein des entreprises, ou par leur vie associative, syndicale ou encore militante. Conscientes que cette population étrangère représente parfois plus de 10 ou 20% de leur population, les municipalités l'associent déjà aux décisions regardant la vie de la cité au travers de commissions extra-municipales d'immigrés, de conseils municipaux associés ou encore de conseils consultatifs des étrangers. Toutefois, toutes ces structures n'ont qu'un caractère consultatif. Et, au final, les droits des étrangers s'arrêtent au seuil des droits politiques. Ce qui est normal lorsqu'il s'agit d'élections nationales, qui conduisent à des décisions engageant la souveraineté d'un pays ne l'est plus lorsqu'il s'agit de prendre part à la vie locale.

L'absence de droits politiques accordée aux résidents non communautaires nuit à la légitimité et à la représentativité des élus politiques (puisque toute une frange de la population ne peut pas voter). Elle est également un frein à l'intégration de ces populations étrangères, déjà trop souvent stigmatisées en ces temps de débats hypocrites sur l'« identité nationale ».

La condition de durée de résidence permet de viser une population qui a fait le choix de s'implanter durablement en France. Cette proposition nécessitera de réviser la constitution et devra être précisée par une loi organique.

<p>Proposition N° 21 : Elargir le droit de vote aux étrangers aux élections locales pour tous les étrangers résidant en France depuis 5 ans.</p>

Clarifier l'exercice de responsabilités exécutives locales

Le non cumul des mandats est un impératif démocratique, notamment parce qu'il est facteur de renouvellement des élus, favorisant l'accession aux responsabilités de personnes nouvelles, de plus de femmes et de plus de diversité.

Il est à noter que la présidence d'une intercommunalité devrait être comptabilisée au titre d'un mandat local soumis à la règle de limitation des cumuls.

Pour le non cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local, une loi organique s'impose, celle-ci devant, par définition, recueillir l'accord du Sénat.

Or, comme celui-ci a peu de chance d'y être favorable (sauf en cas d'alternance au Sénat), nous proposons que le non cumul des mandats soit soumis à référendum (sur la base de l'article 11). Proposé au vote des Français en 2012, dans les mois suivant l'élection présidentielle, il pourrait ensuite s'appliquer à partir de prochaines élections municipales, régionales et départementales. De la sorte, il contraindra tous les partis politiques en même temps. Les parlementaires qui seraient élus devraient, dans le mois suivant, opter entre leur mandat national ou local pour n'en retenir qu'un seul.

<p>Proposition N° 22 : Mettre en place le mandat exécutif unique et limiter à trois le nombre de ces mandats exécutifs pouvant être exercés successivement par une même personne.</p>
--

Enrichir la décision publique par la concertation avec les citoyens

La durée des mandats locaux (six ans) et l'espacement des consultations électorales génèrent un besoin indiscutable de rendez-vous intermédiaires de démocratie participative sur les grands sujets intéressant la vie de la collectivité. Le primat de la démocratie représentative reste incontestable, mais offrir des lieux et des temps d'expression directe aux citoyens permet sans conteste de renforcer et de conforter la mise en œuvre du projet de développement local.

Les outils de cette démocratie participative existent. La loi du 27 février 2002 a créé les conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants qui ont véritablement vivifié la démocratie locale. La loi du 28 février 2003, a aussi voulu permettre la tenue de référendums décisionnaires sur les questions d'intérêt local et ouvrir un droit de pétition aux citoyens. Toutefois, les outils qu'elle a mis en place sont peu utilisés. Pour répondre aux attentes, il convient de mieux les faire vivre en renforçant leurs modalités de fonctionnement.

Rendre le droit de pétition effectif

A l'image de la votation suisse, le droit de pétition doit permettre aux citoyens d'interpeller leurs élus locaux pour qu'un sujet soit inscrit à

l'ordre du jour de l'assemblée délibérante (conseil municipal ou communautaire, conseil général, conseil régional). Ce droit est très peu utilisé car difficile à mettre en œuvre à cause des seuils élevés tandis que l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet ne préjuge pas de son résultat.

Dès lors, il s'agit de faciliter la mise en œuvre de ce droit de pétition. Les seuils actuels (un cinquième des inscrits sur les listes électorales d'une commune, un dixième des inscrits pour les autres collectivités) offrent un bon équilibre entre la possibilité de succès d'une pétition et la nécessité de ne pas bloquer l'action publique. En revanche, la difficulté provient bien souvent de la méconnaissance de l'existence du droit de pétition par les citoyens. Les collectivités doivent offrir les supports nécessaires à la publicité de la pétition pour qu'elle puisse avoir un maximum d'écho (encarts dans la presse quotidienne régionale, supports de communication de la collectivité, affichage public...).

Le succès d'une pétition ne garantit pas qu'elle débouche sur le résultat attendu. Bien souvent, les pétitions demandent l'organisation d'un référendum local, mais celui-ci reste de la seule initiative de l'assemblée délibérante qui peut donc le refuser. Afin de rendre le droit de pétition efficace, l'assemblée locale doit être dans l'obligation de se prononcer sur le sujet de la pétition par un vote, et non par l'organisation d'un simple débat, la plupart du temps sans suite. Cette obligation doit être néanmoins encadrée afin d'éviter les manœuvres dilatoires ou d'instrumentalisation de ce droit. Un même sujet ne pourrait être proposé qu'une fois par an et ne pourrait faire l'objet d'un référendum local qu'une fois par mandat.

Proposition N° 23 : Rendre le droit de pétition effectif en obligeant l'assemblée locale à se prononcer sur le sujet de la pétition par un vote. En contrepartie, un même sujet ne pourrait être proposé qu'une fois par an et ne pourrait faire l'objet d'un référendum local qu'une fois par mandat.

Renforcer les organes consultatifs

Ces dernières années, les instances consultatives se sont multipliées, bien souvent à l'initiative des collectivités elles-mêmes : conseils des jeunes, des séniors, des immigrés, des étrangers, des acteurs économiques, sociaux ou environnementaux... Cette multiplication ne rend pas

toujours lisible la concertation et peut conduire à une approche catégorielle de l'intérêt général.

Aussi, sur ce sujet, nous proposons de renforcer le conseil de développement durable qui existe au niveau des métropoles et d'en généraliser le recours aux autres échelons.

En effet, le conseil de développement durable regroupe la diversité de la société civile au sein d'une métropole. S'y retrouvent des associations (dans les champs social, culturel, environnemental...), des entreprises, des chercheurs, des institutions publiques, des citoyens des différentes communes de l'agglomération.

Le conseil de développement durable (C2D) agit comme une boîte à idées pour la métropole mais aussi pour tous les acteurs du territoire. Il cherche à proposer des idées, des projets ou à mettre des débats neufs sur l'agenda public local.

Il s'exprime sur saisine de la métropole ou par autosaisine c'est-à-dire sur des sujets librement déterminés par les membres. Ses propositions peuvent prendre aussi bien la forme d'écrits que d'actions de terrain ou de débats (tables rondes, colloques...).

Le conseil de développement est un espace de participation singulier car il est lié à l'échelle de la métropole : la métropole, le grand territoire. C'est une échelle à laquelle peut par conséquent se déployer une forme de participation citoyenne neuve et complémentaire à celle des communes. En effet là où les communes pratiquent davantage une concertation de proximité (discussion sur des aménagements d'espaces, échange des fonctionnements de services...), la métropole peut, notamment au travers de son Conseil de développement durable, envisager une participation plus prospective. C'est un périmètre où le dépassement de l'intérêt privé au bénéfice de la formation d'un intérêt collectif via la participation s'exprime plus facilement. La métropole peut aussi jouer à plein son rôle de mise en réseau des acteurs communaux dans une logique horizontale (partage des bonnes pratiques, synergie des efforts) et non verticale de subordination entre grande (métropole) et petite (communes) échelles.

C'est dans ce sens que le conseil de développement est amené à construire la charte de la participation du citoyen à l'action publique au

sein de la métropole. Elle propose en son sein une architecture de travail de la participation novatrice autour du principe de neutralité des décisions de participation. Celui qui arbitre sur les éléments issus de la participation n'est pas celui qui décide seul des modalités de la participation. Un groupe mixte composé d'élus, de services et d'acteurs de la société civile assure une neutralité des intérêts en présence. Une forme de garantie qui assurera que toutes les paroles seront écoutées équitablement. Cela empêche ensuite que ceux dont les arguments ne sont pas retenus dans les arbitrages critiquent le processus de participation et s'en servent comme prétexte pour remettre en cause le fond du projet. Il s'agit donc d'une forme de contrat loyal.

La charte formule également le principe d'une association des citoyens le plus en amont possible des projets. C'est ce même esprit qui anime les autosaisines : faire remonter des attentes depuis le terrain, créer les dispositifs pour rendre possible cette remontée.

Les autosaisines permettent ainsi de pointer l'intérêt métropolitain de certains sujets dépassionnés du débat partisan autour d'un conflit de compétences entre territoires ou institutions : culture, discrimination, jeunesse...

La collectivité bénéficierait ainsi de deux lieux permanents de démocratie participative dont l'action serait plus lisible et où il serait plus aisé de faire émerger un réel intérêt général.

- Si ces conseils ont vocation à rester consultatifs, il convient cependant de leur donner un droit d'avis sur les projets de la collectivité : avis obligatoire et présenté en assemblée pour les documents budgétaires, le programme pluriannuel d'investissement (PPI) et l'agenda 21.
- Capacité d'inscrire un sujet pour débat à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante une fois par semestre, à l'image de ce qui est proposé à l'opposition à l'Assemblée nationale.

Proposition N° 24 : Renforcer les organes consultatifs locaux en généralisant le conseil économique, social et environnemental aux principales collectivités.

Ce conseil émettra un avis obligatoire sur les documents budgétaires, le programme pluriannuel d'investissement (PPI) et l'agenda 21 ainsi

que sur tout sujet à la demande de la collectivité et pourra également s'autosaisir.

Il pourra également inscrire un sujet pour débat à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante une fois par semestre, à l'image de ce qui est proposé à l'opposition à l'Assemblée nationale.

Mieux prendre en compte l'avis des citoyens sur les grands équipements locaux

En Suède, des « commissions d'enquête » organisent le débat avec les citoyens et les collectivités territoriales sur les grandes décisions et orientations ayant un effet durable sur la société suédoise. En France, la Commission Nationale du Débat Public joue ce rôle mais seulement pour les grandes opérations d'aménagement (supérieures à 300 millions d'euros). Ce système a fait ses preuves en permettant une approche ouverte et pédagogique qui permet à chacun de s'exprimer. Signe de l'efficacité de ce moyen, certains projets soumis au débat public ont été substantiellement modifiés ou abandonnés par leur maître d'ouvrage suite à ces débats. Il s'agit maintenant d'élargir les possibilités de tenir des débats publics au niveau local. La logique est différente de celle du référendum local, il s'agit ici d'informer les citoyens et de recueillir leur avis par une commission indépendante.

Proposition N° 25 : La possibilité d'organiser des débats publics doit être ouverte à toutes les collectivités sur tout projet d'équipement local. Cette possibilité doit également être ouverte aux citoyens qui doivent pouvoir obtenir l'organisation d'un débat via une pétition dont les seuils devront être assez élevés afin de ne pas bloquer l'action de la collectivité.

Conclusion

La loi de réforme des collectivités territoriales est désormais promulguée depuis le 16 décembre 2010. L'une de ses dispositions essentielles, la création du conseiller territorial, n'a pas encore son mode d'emploi complètement défini. En effet, dans sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel, tout en validant l'intégralité des dispositions principales de la loi, a essayé de montrer qu'il pouvait conjuguer conservatisme et perversité, en obligeant le gouvernement à revoir l'ensemble du tableau de répartition des futurs conseillers territoriaux. On savait depuis longtemps que le Conseil constitutionnel était peu porté à encourager la décentralisation. Il a encore montré à cette occasion sa méfiance à l'égard des compétences décentralisées.

Aujourd'hui, le gouvernement veut passer en force en déposant un projet de loi avec un tableau de répartition des conseillers territoriaux modifié. Dans un agenda parlementaire déjà pléthorique, ce projet aura peut-être du mal à trouver une majorité au Sénat. Mais il peut toujours être adopté grâce au dernier mot de l'Assemblée nationale.

Dès lors, rarement, des échéances politiques nationales, l'élection présidentielle de 2012 et les élections législatives ensuite, auront une telle importance pour l'avenir des collectivités locales et de la décentralisation. Bien sûr, les français, dans leur grande majorité, ne feront pas leur choix sur ces critères-là. Mais la réélection de Nicolas Sarkozy serait vraiment l'acte un de la recentralisation, la cantonalisation des régions, le recul de la solidarité, du pluralisme et de la parité. En revanche, l'élection d'un président de gauche est aujourd'hui la seule façon de revenir sur cette loi de régression mais surtout de faire un choix d'avenir pour la décentralisation.

Oui, il faudra abroger le conseiller territorial, abroger la réforme de la fiscalité locale et puis aussi rediscuter des modalités de mise en œuvre

de la nécessaire généralisation de l'intercommunalité et voir comment on pourrait réorienter la bonne idée des métropoles.

Tout au long de ce rapport, au fil des vingt-cinq propositions qu'il contient, nous avons tenté de proposer, parfois avec des options, les axes de cette nécessaire relance de la décentralisation. Conformément aux objectifs de Terra Nova, c'est une contribution technique et ce sera aux responsables politiques de s'en saisir.

Les engagements des candidats de gauche seront déterminants. La capacité à les tenir encore plus essentielle. Alors que l'efficacité de l'appareil de l'Etat a été considérablement dégradée, surtout depuis 2007, par une centralisation des décisions à l'Élysée, par des nominations militantes, par un discours à la fois libéral et autoritariste, par une RGPP à l'aveugle, un partenariat entre un nouveau gouvernement et les collectivités locales sera d'autant plus indispensable en 2012 pour conduire efficacement la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques.

Et puis, quels que soient les résultats des élections sénatoriales de septembre 2011, il ne faudra pas oublier de modifier le mode de scrutin de la haute assemblée. Car une fois encore, aux dépens des régions, aux dépens des intercommunalités, aux dépens de la solidarité, la droite sénatoriale a été un frein à la modernisation, à la responsabilité, à la décentralisation. Au-delà du seuil à partir duquel le scrutin est proportionnel, c'est la modification du collège électoral qui nous semble prioritaire, afin que les électeurs sénatoriaux correspondent à la population des communes et non au nombre de conseillers municipaux de chacune d'entre elles.

Que ce rapport serve à tous ceux qui voudront bien s'en saisir afin de préparer un acte III de la décentralisation autour de régions et de métropoles fortes pour préparer l'avenir, de départements à même de faire vivre la solidarité, de communes et d'intercommunalités incarnant efficacement le service public local. Des missions claires, une autonomie de gestion, des ressources propres, des modes de scrutin démocratiques, une péréquation nationale, voilà du travail pour 2012...

Terra Nova : présentation

Terra Nova est un *think tank* progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 200 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova : rapports et essais

OUVRAGES DÉJÀ PARUS

La justice, un pouvoir de la démocratie

Par Daniel Ludet et Dominique Rousseau

Pour une réforme progressiste des retraites

Par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : Assistance médicale à la procréation et adoption

Par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Europe contre l'Europe,

Par Olivier Ferrand (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française

Par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)

GROUPE DE TRAVAIL EN COURS

Le rôle de l'Etat sur le marché des médias

Présidé par Louis Dreyfus et Audrey Pulvar

Système de santé : dépasser l'individualisme,

Présidé par Daniel Benamouzig et Pierre-Louis Bras

Politique du sport

Présidé par Georges Vigarello

Le capitalisme financier

Présidé par Jacques Mistrail et Lionel Zinsou

Services publics

Présidé par Martine Lombard et Jean-Philippe Thiellay

Banlieues et quartiers populaire : La citoyenneté urbaine

Présidé par Jacques Donzelot

Nouvelle génération de l'Etat-providence : vers une stratégie d'investissement social

Présidé par Bruno Palier et Hélène Pérvier

Pour une politique progressiste de l'immigration

Présidé par El Mouhoub Mouhoud

L'enjeu politique de l'énergie

Présidé par Alain Grandjean

Pour une politique publique du soin mutuel : soutenir les aidants

Présidé par Gilles Séraphin

La gestion politique des risques

Présidé par Dominique Bourg

Manifeste pour une économie positive

Présidé par Claude Alphandéry, Bernard Maris et Seybah Dagoma

Cet ouvrage a été composé et imprimé
en 2011 par

CPI

FIRMIN-DIDOT

27650 Mesnil-sur-l'Estrée
N° d'impression : 105048
Dépôt légal : 2011

Imprimé en France

