

86^e

La Vienne

Congrès

des DÉPARTEMENTS

DE FRANCE

Futuroscope

5-6-7 octobre 2016

POUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES RESPONSABLES AU SERVICE DE NOS CONCITOYENS

5 ORIENTATIONS POUR UNE PLUS GRANDE LIBERTÉ ET
RESPONSABILITÉ DES TERRITOIRES

Rapport de **Dominique BUSSEREAU**, Président de l'Assemblée des
Départements de France, Ancien Ministre, Député, Président du
Département de la Charente-Maritime

Octobre 2016

*J*amais autant que dans ces dernières années les réformes territoriales n'ont voulu aussi profondément changer la France : modes de scrutin, limites des circonscriptions électorales, naissance des métropoles, nouvelles intercommunalités, nouvelles régions, nouvelles répartition des compétences, etc.

Ce grand chambardement suscitait de grands espoirs qui furent parfois autant de déceptions. Faute de concertation, faute de prise en compte de la réalité des bassins de vie, faute de réflexion sérieuse, la nouvelle donne territoriale s'avéra être incompréhensible.

Chacun connaît les méandres de la loi dite NOTRe qui laissent des pans entiers de nos activités entrepreneuriales dans l'incertitude des responsabilités publiques. Chacun déplore la complexité des fusions régionales ou intercommunales.

Les Présidents des Départements mesurent au quotidien les interrogations de leurs administrés et comprennent que cette illisibilité de la démocratie locale, ce recul objectif de la décentralisation véritable vont nourrir le ressentiment de nos compatriotes et amplifier les votes protestataires.

Nous aurions pu écrire le scénario d'un nouveau grand soir des collectivités, plus rationnel, mieux concerté, plus moderne. L'exercice aurait été satisfaisant pour l'esprit mais vain car ni les Français, ni leurs élus ne supporteront de nouveaux changements de cap trop radicaux pour être utiles.

Alors faut-il se résigner à habiter une maison France certes rénovée mais malcommode ?

Voici notre choix résumé dans les pages suivantes : des réformes de bon sens qui clarifient notre paysage en l'éclairant par des priorités oubliées : simplicité, responsabilité et liberté.

Après plus de 30 ans de décentralisation en France, le bilan est mitigé. Les politiques territoriales se sont succédées sans parvenir à confier une véritable autonomie aux collectivités.

La première raison réside dans le fait qu'en France, il existe une conception des fonctions administratives qui doit rester dans l'uniformité pour garantir l'égalité entre les citoyens. Cette approche se retrouve confrontée à notre volonté de décentralisation. Le seul moyen de faire évoluer la situation serait de remettre en cause la vision culturelle que nous avons du rôle de l'Etat.

Le gouvernement a compliqué la donne avec le redécoupage des régions et la loi NOTRe qui prolongent l'enchevêtrement des compétences aggravé par chacune des réformes récentes. Ainsi se sont créées des structures générant une distorsion entre le lieu où se trouvent les moyens juridiques et matériels de l'action et ceux de l'action efficace et démocratique.

L'aboutissement de l'ensemble de ces processus conduit à une organisation institutionnelle en six niveaux qui additionnent les trois structures nouvelles aux trois anciennes et rend difficile la lisibilité de l'exercice du pouvoir.

Tout aussi inquiétante que l'incohérence des choix pour ce qui devait être un nouvel élan pour la décentralisation en France, est la tentation de recentralisation « *par l'encadrement normatif des compétences locales*¹ ».

L'OCDE indique ainsi dans un rapport de 2007 que « *la France reste un pays relativement centralisé. Bien que l'État garde une responsabilité entière dans relativement peu de domaines comme la défense, la politique extérieure, et les retraites par exemple, il les partage cependant dans beaucoup d'autres avec les collectivités territoriales, en gardant souvent un rôle important* ». Or, une étude de l'institut économique suisse BAK Basel de 2009 montre que l'efficacité et l'efficacité de l'action publique ainsi que les résultats économiques d'un pays, sont corrélés au degré de décentralisation.

Enfin, pour couronner un peu plus l'inconsistance de l'acte III de la décentralisation, nous assistons depuis quelques années à de plus en plus de transferts non financés de charges aux collectivités.

Il est nécessaire aujourd'hui plus qu'hier de redonner tout son sens à l'autonomie des collectivités locales garanties par la Constitution.

L'Assemblée des départements de France propose une nouvelle impulsion politique en réaffirmant l'importance de la décentralisation et de l'autonomie des territoires au plus près des citoyens au travers cinq orientations importantes qui devraient régir la relation Etat-collectivités locales :

- Une véritable **AUTONOMIE LOCALE** pour une bonne gestion des territoires
- Une **LIBERTÉ** accordées aux territoires pour tenir compte de leurs particularités
- La **FIN DES RIGIDITÉS** de gestion notamment en matière de ressources humaines
- La maîtrise de la pression de la **NORME** sur le fonctionnement quotidien des collectivités locales
- Un souffle nouveau et une vraie place pour la **DÉMOCRATIE LOCALE**

1 Géraldine Chavrier, Le pouvoir normatif local : enjeux et débats, LGDJ 2011.

Les collectivités locales en quelques chiffres

Les dépenses et les recettes des collectivités locales sont de 236,7 Md€ en 2015 et se répartissent de la façon suivante :

- Bloc communal : 130,9 Md€
- Départements : 75,4 Md€
- Régions : 30,4 Md€

Après deux années d'interruption en 2010 et 2011, on constate un retour de l'effet ciseaux sur les dépenses de fonctionnement à partir de 2012 : de 2012 à 2014, la progression des recettes (+2,7%) des collectivités locales est en effet devenue inférieure à celle des dépenses (+5,6%). En 2015 cependant, les recettes de fonctionnement (+1,7%) progressent plus vite que les dépenses (+1,2%).

Les dépenses d'investissement ont fortement baissé à partir de 2014 passant de 58,7 Md€ en 2013 à 50,6Md€ en 2015 soit une baisse de 13,7% en deux ans.

Enfin en 2015, la dette des collectivités locales s'est élevée à 145,8 Md€, en hausse de 8,2 Md€, soit +6 % par rapport à 2013.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales- Juillet 2016

1. Pour une véritable AUTONOMIE LOCALE garante de la bonne gestion des territoires

L'instauration d'une véritable autonomie de gestion des territoires passe par **la mise en place d'une loi de financement des collectivités locales**. Cette loi veillerait à ne pas être contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et porterait sur l'équilibre financier prévisionnel des différentes catégories de collectivités. Elle serait un instrument de clarification des relations financières entre les collectivités et l'Etat.

L'autre élément d'autonomie de gestion réside dans **la mise en place d'une véritable responsabilité fiscale des collectivités**. En effet, d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouve réduit par la multiplication des allègements fiscaux ainsi que des transformations de matière imposable. Il s'agit par conséquent de refonder ce pouvoir sur la base de ce qui pourrait être un partage d'assiette et non pas seulement du produit.

Les compensations, insuffisantes, de l'Etat qualifiées de compensation de manque à gagner se sont progressivement transformées en dotations ne masquant pas la décadence de l'autonomie fiscale locale. Cette disparition progressive de la fiscalité locale fait prendre le risque de retourner à une centralisation de fait, à l'irresponsabilité voire même à la rigidité de gestion alors que la souplesse est plus que jamais nécessaire aujourd'hui.

Il faut **promouvoir une logique de responsabilité ayant pour contrepartie une culture du résultat et de l'évaluation**.

Si l'on s'accorde sur le fait que l'autonomie financière locale suppose une association de l'autonomie de gestion et de l'autonomie fiscale, il est nécessaire de mettre en place un dispositif permettant d'assurer une cohérence aux décisions fiscales prises par les collectivités locales, l'Etat et les organismes de sécurité sociale. Ce dispositif pourrait trouver une réalité dans **la création d'un conseil de la fiscalité locale** doté de réels moyens d'évaluation et dont les avis lieraient l'administration fiscale.

L'autonomie des collectivités locales doit aussi pouvoir s'accompagner d'une bonne évaluation de leur action. Il ne s'agit ni de remettre en cause le principe de leur libre administration ni d'ajouter du contrôle au contrôle existant mais plutôt de **sortir du triptyque actuel « méfiance, réglementation, sanction » pour entrer dans une culture de la « confiance, responsabilisation, évaluation »**. La mise en place d'une commission nationale d'évaluation des territoires composée notamment d'anciens élus et de personnalités qualifiées chargée d'effectuer une évaluation des différentes politiques des collectivités locales doit être étudiée.

Chez nos partenaires

En Europe, l'octroi de ressources fiscales aux collectivités locales est un principe très généralement partagé. En moyenne, dans l'Union européenne, les recettes fiscales représentent 47% des recettes publiques totales. Aussi, la suppression ou la limitation trop forte du pouvoir fiscal des collectivités locales ne semble nulle part à l'ordre du jour.

L'Italie, dont l'organisation territoriale est en de nombreux points comparable à celle de la France, a même poussé la logique plus loin en inscrivant dans sa Constitution le principe d'un « fédéralisme fiscal », selon lequel l'ensemble des ressources des collectivités locales doit permettre à celles-ci d'exercer leurs compétences. De nombreux transferts d'Etat ont été supprimés et compensés par l'octroi d'une part d'un impôt national (comme l'impôt sur le revenu par exemple).

2. Redonner de la LIBERTÉ aux territoires pour tenir compte de leurs particularités

Si la France est « une et indivisible », l'homogénéisation à tout prix des territoires est en revanche inefficace et parfois contre-productive. Il apparaît aujourd'hui indispensable de **renforcer le droit d'expérimentation des différentes collectivités locales**. Ainsi, il est proposé de modifier la Constitution dans son article 72 alinéa 4 et les lois organiques associées pour renforcer les possibilités d'expérimentation des collectivités locales via :

- la reconnaissance d'un droit d'initiative des collectivités territoriales en matière d'expérimentation, par la création d'une procédure formelle de demande d'expérimentation ;
- la suppression de l'obligation de généralisation nationale ;
- la suppression de la limitation relative à la durée des expérimentations.

La liberté conventionnelle entre territoires doit être facilitée pour contrer une vision égalitariste trop centralisatrice, tout en améliorant bien sûr les instruments d'équilibre entre territoires.

Admettre le principe de « différenciation institutionnelle dans les territoires » permettra de s'affranchir de l'idée d'une organisation uniforme du territoire français qui ne peut résister aux particularités des territoires de France. Il ne s'agit pas de revenir à une logique de compétence générale pour tous mais bien de **casser les silos, et de favoriser les mutualisations entre les territoires** (ex. rapprochement de Départements, mutualisation des unités spécialisées des SDIS).

3. Mettre FIN AUX RIGIDITÉS de gestion des ressources humaines

Les agents et employés des collectivités locales représentent la principale dépense mais aussi et surtout leur principale richesse. Pour autant, le mode de gestion des ressources humaines dans les territoires n'est plus soutenable, trop rigide et parfois encore trop lié aux décisions prises par l'Etat. Il convient de **modifier le statut des fonctionnaires territoriaux pour le faire entrer dans une gestion souple et adaptée aux contraintes locales.**

Il n'est par ailleurs plus acceptable de contraindre la politique RH des territoires par des décisions nationales. La Cour des comptes estime ainsi à 42 %, soit près de 1Md€, la part des augmentations de dépenses de personnel des collectivités locales lié aux mesures nationales en 2014. La récente décision d'augmenter le point d'indice sans concertation avec les collectivités locales devrait coûter environ 836 M€.

Chez nos partenaires

Dans son livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, publié en 2008, Jean-Ludovic Silicani écrivait : « Des quatre pays disposant d'une fonction publique de carrière, à savoir l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la France, notre pays est le seul à ne pas avoir entrepris de réforme d'ampleur de sa fonction publique depuis vingt ans ».

A l'inverse, suite aux vastes réformes engagées dans les années 90, l'Italie a, par exemple, instauré une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État. Le statut de fonctionnaire est réservé aux agents publics employés par l'État. Tous les autres agents publics locaux relèvent ainsi d'un système fondé sur le droit commun du travail, complété par des conventions collectives nationales et locales.

4. Réduire la pression de la NORME sur le fonctionnement quotidien des collectivités locales

Comme l'a souligné en 2013 le rapport de la mission de lutte contre l'inflation législative², nous nous trouvons aujourd'hui devant un stock de 400 000 normes qui paralysent l'action des collectivités locales. Sur les trois dernières années, les prescriptions dispensables ont entraîné un surcoût de deux milliards d'euros.

2 Alain Lambert et Jean-Claude Boulard

Devant un tel constat, il est urgent de **procéder à « un désherbage normatif » et de mettre fin à la sur-réglementation**. Il est ainsi proposé d'**instaurer le principe du « qui normalise paye »**. Les décisions de l'Etat, de nature législative ou réglementaire, ont un impact sur les conditions d'exercice des missions des différentes collectivités territoriales. On notera que l'absence d'obligation juridique d'application n'empêche pas une obligation de fait de les mettre en œuvre en raison de la demande sociale. Aujourd'hui l'évaluation du coût des normes est très perfectible. Il repose sur un double dispositif pas toujours efficace porté par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et le Secrétariat général du gouvernement (SGG).

Exemples d'impact sous évalués de décisions significatives de l'Etat sur les finances locales

La Cour des comptes a relevé plusieurs exemples de sous-évaluation par l'Etat des conséquences financières de la production normative :

- Réforme des rythmes scolaires - impact jugé neutre par l'Etat- hors coût net estimé entre 350M€ et 620M€ ;
- Les normes d'accessibilité- impact jugé nul par l'Etat – hors coût estimé pour les transports de 466M€/an entre 2015 et 2019) ;
- Autres exemples : la revalorisation du RSA, la politique de l'emploi...

Le droit doit demeurer un moyen de faciliter la vie des citoyens. Pour cette raison, il est indispensable de limiter sa production à la juste norme et de garantir la fiabilité de l'évaluation de ses impacts pour les territoires en :

- **renforçant la portée des avis du Conseil nationale d'évaluation des normes** en obligeant une transparence sur les suites réservées à ses avis ;
- en **rendant certains avis contraignant** ;
- en **publiant un bilan chiffré annuel du coût global des normes sur les finances des collectivités locales** comme en Allemagne avec le *Nationaler Normenkontrollrat* ou en Grande-Bretagne avec le *Regulatory Policy Comittee*.

5. Donner une vraie place à la DEMOCRATIE LOCALE

Le développement de la démocratie locale doit être accentué et recherché. L'Assemblée des départements de France propose pour cela deux directions : le développement de l'exercice du **référendum local** et **l'organisation d'un dimanche électoral unique pour l'ensemble des scrutins locaux**.

Mieux utiliser le referendum local

Il n'existe pas à proprement parler de démocratie locale directe en France. Tout au plus peut-on observer aujourd'hui l'existence de certaines techniques de démocratie dite semi-directe qui permettent aux administrés de participer sous différentes formes à la vie démocratique de leur collectivité.

La démocratie locale a longtemps été considérée comme une démocratie exclusivement représentative, sur le modèle de la démocratie nationale, en raison de la rédaction de l'article 72 al.3 de la Constitution qui consacre les « conseils élus » comme les seuls détenteurs d'une légitimité démocratique.

Et bien qu'il existe la possibilité pour les électeurs d'une collectivité locale de pouvoir initier le référendum décisionnel de l'article 72-1 al.2 C³, cette faculté est peu utilisée et la démocratie locale demeure encore aujourd'hui dans les faits une démocratie représentative.

Le référendum local en France est aujourd'hui trop peu utilisé. Très encadré et trop contrôlé, il est mal utilisé. Consacré il y a plus de dix ans, le référendum local demeure un instrument qui doit s'implanter davantage dans le paysage politique. Seule l'introduction de l'initiative populaire directe locale permettrait au référendum local français de trouver véritablement sa place. Au-delà du referendum local, les outils numériques doivent être mieux utilisés et sont par ailleurs de nature à faciliter la démocratie locale.

Organiser l'ensemble des élections locales aux mêmes dates de scrutins

L'Assemblée des départements de France propose de mettre fin au casse-tête du calendrier des élections locales et d'une campagne électorale permanente et d'organiser désormais sur les mêmes scrutins les élections municipales, départementales et régionales tous les 6 ans.

3 « Les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

ANNEXES

POUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES RESPONSABLES
AU SERVICE DE NOS CONCITOYENS

PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE LA LOI NOTRE

Domaines de compétences	Propositions de modification de la Loi NOTRE
<p>Économie : Aides économiques départementales</p> <p>Participation au capital des agences économiques départementales</p> <p>Schéma Régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</p>	<p>Aides économiques départementales possibles en complément de l'aide régionale aux entreprises</p> <p>Prolongation d'un an de la participation majoritaire des Départements au capital des agences économiques départementales</p> <p>Participation à l'élaboration et à l'évaluation de ce schéma</p>
<p>Aide à l'immobilier d'entreprise et animation des zones d'activité départementales</p>	<p>Possibilité de financer les travaux d'aménagement et d'entretien au sein de zones d'activité dont le Département est propriétaire</p> <p>Rétablir les possibilités de financements directs au titre du FDAIDE par exemple pour les projets dont la maîtrise d'ouvrage est portée par le bloc communal</p>
<p>Soutien à l'agriculture</p>	<p>Possibilité d'intervenir en faveur des agriculteurs et du monde rural en général, en cas de crises et si la situation économique et sociale départementale le justifie, hors convention régionale</p> <p>Extension au fonctionnement des possibilités d'aides aux organisations de producteurs en complément de l'aide régionale, dans le cadre d'une convention avec la Région</p>
<p>Économie sociale et solidaire : Conférences régionales de l'Économie Sociale et Solidaire</p> <p>Volet économie sociale et solidaire du SRDEII</p> <p>Aide à l'économie sociale et solidaire</p>	<p>Rétablir les liens entre les Départements et les Conférences régionales de l'Économie Sociale et Solidaire</p> <p>Suivi du volet économie sociale et solidaire du Schéma Régional de développement économique dans le cadre de la Conférence Territoriale de l'Action Publique</p> <p>Possibilité de financement départemental, au titre de l'insertion par l'économie des projets en faveur des publics fragiles ou démunis</p> <p>Possibilité d'intervenir par le biais de l'ingénierie départementale également</p>

Domaines de compétences	Propositions de modification de la Loi NOTRe
Transferts de compétences : Des Départements vers les Métropoles	Prévoir un principe de transfert concerté des compétences entre le Département et la Métropole
Transports scolaires et interurbains	Rétablir la possibilité d'une subdélégation de la compétence transport scolaire et interurbain vers une autorité organisatrice de transport de 3 ^{ème} niveau, dans le cas où le Département reçoit la délégation de la part de la Région Rendre obligatoire la délégation de la compétence transports scolaires aux Départements qui en font la demande
Tourisme et autres compétences partagées : Aides au tourisme	Reconnaître l'intervention du Département en faveur des activités économiques ayant une finalité touristique, en complément de la Région Possibilité de déléguer au Département les aides économiques au tourisme
Économie mixte locale	Prolongation au minimum d'un an de la participation du Département dans le capital des sociétés d'économie mixte locale et des sociétés publiques locales d'aménagement ayant un objet social qui ne relève plus d'une compétence départementale
Sécurité sanitaire et valorisation des productions du secteur agro-alimentaire	Prolongation d'un an minimum des possibilités d'aide aux groupements de défense sanitaire Prolongation d'un an minimum des aides aux organismes chargés de valoriser la qualité des produits dans le secteur de l'agro-alimentaire
Interventions en faveur des jeunes	Au titre de l'économie sociale et solidaire, permettre au Département d'apporter des aides économiques au logement et aux études des jeunes, y compris sous la forme de garanties de prêts

Domaines de compétences	Propositions de modification de la Loi NOTRe
Chambres consulaires	Prolongation de l'aide y compris en fonctionnement aux chambres consulaires pour une année supplémentaire minimum
Ingénierie territoriale	Possibilité pour les Départements d'apporter leur aide dans les domaines de la voirie, de l'assainissement et de la qualité l'eau aux Communes et intercommunalités sans limitation de seuil (5 000 habitants pour les Communes et 15 000 pour les Communautés de Commune
Suppression de la clause générale de compétences des Départements	Introduire dans l'article L.3111-1 du CGCT la possibilité pour une collectivité locale de s'auto-saisir d'une compétence non attribuée à une autre collectivité lorsqu'un intérêt local le justifie ou lorsque la collectivité en charge n'assume pas sa mission



ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS
DE FRANCE