

Manifeste de la décentralisation

Désireuse de s'investir dans le débat public autour de l'avenir de la décentralisation, soucieuse de promouvoir les réussites de la gestion territoriale, convaincue que l'expérience des cadres dirigeants territoriaux peut contribuer à la lucidité des diagnostics et la pertinence des propositions, l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF), présidée par Marie Francine FRANCOIS, DGS de la communauté d'agglomération de Montbéliard, s'est engagée dans la conception d'un manifeste de la décentralisation.

Les travaux ont été engagés au début de l'année 2012. La démarche, participative, a consisté à confier la responsabilité des différents volets de la réflexion à des délégations régionales ou des groupes constitués ad hoc.

Ainsi,

- la question des compétences est pilotée par la délégation Ile de France sous la direction de Gautier LEFORT,
- la question de la gouvernance est pilotée par la délégation Midi Pyrénées sous la direction de Gwenola MARTIN et Ludovic LAMY,
- La question des finances est pilotée par un groupe ad hoc sous la direction de Yoann IACONO et Fabien SEGUINEAU.

L'AATF, dans le souci de valoriser le bilan de la décentralisation, a également souhaité recenser, à l'occasion du manifeste, les bonnes pratiques territoriales en matière de gestion des finances, des ressources humaines, de politique d'investissement, d'innovation managériale, d'association des citoyens, etc. Les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Allende, sous la direction de Remi BENSOUSSAN, sont en charge de ce sujet.

La coordination générale des travaux est effectuée par Fabien TASTET, délégué général de l'association, DGA au département de l'Essonne et Joël NEYEN, vice président de l'association, DGS de la région Midi-Pyrénées.

Le manifeste sera soumis au Congrès de l'association à la fin du mois de juin.

Une contribution aux cahiers d'acteurs dans le cadre des Etats Généraux de la Démocratie territoriale a d'ores et déjà été déposée au Sénat à la fin du mois de février.

Nos propositions seront guidées par la conviction qu'il convient de fonder toute nouvelle étape de la décentralisation sur le socle commun de valeurs qui caractérise la République décentralisée : principe de libre administration, principe de subsidiarité, principe d'autonomie financière, principe de participation citoyenne, principe de péréquation. De valeur constitutionnelle, ces exigences sont fédératrices et susceptibles de rassembler autour d'un nouvel acte de la décentralisation dont la force proviendra de son acceptation la plus large.

Malmenés dans la période récente, parfois dévoyés, ces principes sont très largement privés de déclinaison opérationnelle alors qu'ils correspondent aux fondamentaux de l'esprit décentralisateur.

Forgés par l'histoire, ils n'en possèdent pas moins une indéniable modernité et sont susceptibles de fournir des réponses adaptées à un monde en crise, des finances publiques perturbées et l'expression d'un corps social aspirant à la fois à plus de solidarité, de proximité et à une association plus marquée aux décisions publiques.

Le Conseil d'administration du 23 mai a vocation à arrêter les propositions articulant le manifeste de la décentralisation. Le Conseil d'administration a examiné les contributions des 4 groupes et les propositions telles qu'analysées et amendées les coordonnateurs.

Au terme du débat en Conseil d'administration, les propositions des coordonnateurs ont été adoptées moyennant demandes d'amendement.

Le traitement de ces amendements dans le cadre d'une ultime consultation a permis d'arrêter 80 propositions constitutives du manifeste de la décentralisation.

LA GOUVERNANCE

S'agissant de la gouvernance, les propositions couvrent l'ensemble des acteurs qui interviennent dans l'écosystème local. Elles plaident pour un renforcement du statut des élus, une prise en compte plus importante des exigences du couple mobilité – parité en faveur de l'administration territoriale, une attention plus grande au parcours professionnel des agents, une amplification des outils de démocratie participative au bénéfice des citoyens, une meilleure organisation du secteur public local et une reconnaissance plus forte de son identité en particulier en matière de dialogue social, d'évaluation et de performance.

I - GOUVERNANCE TERRITORIALE ET GOUVERNANCE DES TERRITOIRES : REFLEXIONS ET OUTILS POUR UN APPROFONDISSEMENT ET UN ACCOMPLISSEMENT DE LA DECENTRALISATION

Proposition 1 : créer un conseil des territoires, instance de représentation politique du secteur public local, nécessairement consulté sur tout texte concernant les collectivités locales, habilité à négocier avec l'Etat et auquel serait rattaché le CFL, le CCEN, le centre de ressources des collectivités locales et l'inspection générale des territoires.

Proposition 2 : actionner le levier de la dotation d'intercommunalité pour rationaliser la carte de l'intercommunalité en privilégiant l'intégration des syndicats dans les EPCI existants et en favorisant les logiques péréquatrices.

Proposition 3 : ouvrir le pôle métropolitain à tous les acteurs institutionnels du territoire concerné et clarifier le statut de la métropole en veillant à une articulation adaptée avec les autres niveaux de collectivités territoriales.

II –GOUVERNANCE TERRITOIRIALE ET GOUVERNANCE POLITIQUE : LE RENFORCEMENT DE LA REPRESENTATIVITE DES ELUS LOCAUX COMME CONTRIBUTION A LA RESOLUTION DE LA CRISE DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Proposition 4 : Adopter une loi favorisant le pluralisme et la diversité de la représentation politique locale au terme d'un débat national associant le Conseil des territoires et des représentants de la société civile et portant sur les modes de scrutin, le cumul des mandats, l'accès au droit de vote, les droits de l'opposition et les moyens des assemblées locales.

Proposition 5 : adopter un réel statut de l'élu local, gage d'une plus grande diversité sociale et destiné à lui assurer une capacité de reconversion (validation des acquis de l'expérience professionnelle, droits effectifs à formation et bilan de compétences) comme une garantie d'allocation de remplacement au terme de son mandat

Proposition 6 : revenir sur la création du conseiller territorial

Proposition 7 : permettre l'élection au suffrage universel direct non fléché des conseillers communautaires

III - GOUVERNANCE TERRITORIALE ET GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE : REFLEXIONS ET PERSPECTIVES AUTOUR DE LA PARITE DES FONCTIONS PUBLIQUES, DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS ET DE LA PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Proposition 8 : rendre obligatoire l'examen par chaque assemblée locale les orientations fondamentales de la gestion des ressources humaines et notamment celles qui concernent le bilan social, l'égalité hommes - femmes et les conditions de travail.

Proposition 9 : aux fins d'identifier un dialogue social spécifique au secteur public local, renforcer les attributions du CSFPT et assurer une réelle représentation de l'employeur territorial.

Proposition 10 : organiser systématiquement un bilan professionnel tous les 10 ans, permettant d'envisager l'accès à de nouveaux emplois, de nouvelles qualifications ou de nouveaux métiers.

Proposition 11 : définir un statut de l'agent en reclassement, afin de travailler sur des formations de reconversion.

Proposition 12 : organiser la mise en place d'un dispositif de parcours professionnel inter-collectivités à l'échelle d'un territoire.

Proposition 13 : favoriser les passerelles au sein du secteur public et entre secteur public et secteur privé en s'appuyant sur la création et la promotion d'un portefeuille de compétences transposables.

Proposition 14: atteindre la parité absolue entre les trois fonctions publiques s'agissant des fonctions comme des métiers.

Proposition 15 : renforcer, par une évolution de son statut, l'autonomie de l'INET, creuser des cadres dirigeants territoriaux, préserver la spécificité de la formation qui y est délivrée et intégrer au module territorial ENA-INET des stages communs et un projet collectif territorial commun.

Proposition 16 : rendre plus lisible le coût réel du service public et ses modalités de financement, accompagnés d'une pédagogie de l'intérêt général et du projet de territoire, notamment par un rapport obligatoire en assemblée

Proposition 17 : institutionnaliser, à périodicité régulière, l'obligation d'évaluation de l'ensemble des principales politiques publiques et y associer l'ensemble des groupes politiques.

Proposition 18 : créer, dans un souci de maîtrise de la dépense publique locale, un centre de ressources des collectivités locales et une inspection générale des territoires, dotés d'équipes pluridisciplinaires et permettant des échanges avec les inspections d'Etat

Proposition 19 : demander au centre de ressources des collectivités locales et à l'inspection générale des territoires d'assumer des missions d'évaluation, prospective, conseil, expertise, parangonnage, diffusion de bonnes pratiques, notamment en faveur des petites collectivités et en tenant compte d'approches multidimensionnelles tournées notamment vers le développement durable.

IV – GOUVERNANCE TERRITORIALE ET GOUVERNANCE CITOYENNE : RENOUVELER ET APPROFONDIR LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Proposition 20 : rendre obligatoire l'adoption par chacune des collectivités territoriales, au-delà d'une certaine taille, d'une charte de la participation citoyenne.

Proposition 21 : créer le referendum d'initiative populaire local, instrument emblématique d'une participation citoyenne qui s'exerce à l'initiative des populations.

Proposition 22 : prendre appui sur le centre de ressources pour poursuivre la diffusion et la modernisation des outils de démocratie participative à travers les technologies de l'information et de la communication, la création de nouveaux lieux moins institutionnels de concertation, la généralisation des pratiques de participation – décision.

Proposition 23 : développer la pédagogie auprès des citoyens comme la formation des élus en matière de démocratie participative en réservant à cet effet pour les élus une quote part des crédits obligatoires de formation.

LES COMPETENCES

S'agissant des compétences, la volonté de décliner au mieux le principe de libre administration conduit à des propositions qui renforcent la liberté d'agir des collectivités et les accords librement consentis (clause générale, pactes territoriaux, expérimentation, pouvoir réglementaire) et qui engagent une nouvelle étape de décentralisation dans les domaines où les optimisations de gestion et les lisibilités d'intervention font défaut. L'association n'a en effet pas souhaité procéder à un balayage exhaustif de tous les champs de compétences mais a choisi, à des fins opérationnelles, de porter sa réflexion là où des difficultés prégnantes sont identifiées aujourd'hui. Dans ce cadre, le pacte territorial assure un lien pragmatique entre le devoir d'agir (compétences d'attributions) et le pouvoir d'agir (clause générale), permettant par exemple de décliner de façon alternative et selon les circonstances locales (notamment en fonction du caractère urbain ou rural du territoire) les compétences de politique de la ville ou d'aménagement. Un tel mouvement ne peut aboutir que si l'Etat, en parallèle, adapte sa structure et l'allège pour devenir plus efficient et plus juste. Ainsi, tout transfert de compétences de l'Etat doit s'accompagner d'un transfert de personnels exerçant les dites compétences. En outre, un vaste mouvement de déconcentration doit être engagé.

I - LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCE : UN PRINCIPE CARDINAL D'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Proposition 24 : Maintenir la clause générale de compétences aux départements et aux régions et attribuer la clause générale de compétences aux intercommunalités dont les élus seraient désormais désignés au suffrage universel direct non fléché.

II – LES COMPETENCES D'ATTRIBUTION : L'APPROFONDISSEMENT DES « BLOCS DE COMPETENCES » DEVOLUS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Proposition 25 : Opérer, dans les domaines où sont possibles des gains en terme de lisibilité pour les usagers et d'efficacité pour les gestionnaires; des transferts supplémentaires de compétences.

Proposition 26 : Mettre en œuvre cette orientation par des propositions qui ont vocation à faire l'objet des transferts financiers et de personnels adéquats, recourent autant que nécessaire à l'expérimentation et pourront être adaptées en fonction des pactes territoriaux

1- La compétence « développement économique » : le rôle des régions à confirmer, la place des intercommunalités à assurer

Proposition 27 : donner un caractère prescriptif aux schémas régionaux de développement économique (SRDE) ainsi qu'aux schémas associés dont la mise en œuvre doit être facilitée par le transfert des agences de l'Etat concernées

Proposition 28 : affirmer le couple Région / EPCI (en particulier agglomérations et métropoles) en matière de développement économique et confirmer le rôle de chef de file des régions dans les missions d'impulsion et d'orientation sur le territoire régional

Proposition 29 : ériger les régions en autorités de gestion des fonds structurels européens pour la programmation européenne à compter de la période 2014-2020.

2. Les compétences en matière d'action sociale et médico-sociale : un rôle des Départements à renforcer, une simplification bienvenue

Proposition 30 : donner un rôle prescriptif aux schémas départementaux en matière de politiques sociales, conséquence du rôle de chef de file des départements en la matière

Proposition 31 : transférer aux départements la compétence en matière de médecine scolaire pour l'ensemble du secondaire (collèges et lycées), qui sera dans les faits assumée par les services de la PMI, à charge pour l'Etat de compenser strictement ce transfert par les moyens financiers correspondants.

Proposition 32 : Transférer la compétence d'accueil et d'hébergement d'urgence et d'insertion des personnes mal-logées ou sans-abris aux Départements.

3. Les compétences en matière d'éducation

Proposition 33 : organiser un transfert complémentaire de l'Etat de la gestion des personnels d'intendance des établissements scolaires aux départements et aux régions, qui contribuera à renforcer l'efficacité d'autorité hiérarchique.

Proposition 34 : missionner le centre de ressources des collectivités locales pour qu'il réalise une étude relative à la possibilité de regrouper dans le champ d'une catégorie de collectivités locales la gestion des collèges et des lycées.

4. Emploi et formation professionnelle : conférer aux régions un bloc de compétences solide et cohérent en favorisant une approche par l'utilisateur

Proposition 35 : Affirmer la compétence de pilotage stratégique de la Région en matière d'information et d'orientation professionnelle en transférant notamment les missions d'orientation des établissements scolaires.

Proposition 36 : Renforcer selon la même logique la compétence régionale en matière de formation sur les différents segments de l'offre de formation professionnelle.

Proposition 37 : Mieux assurer la représentation des élus locaux au sein de la gouvernance de pôle emploi.

5. L'aménagement

Proposition 38 : rendre obligatoire la mise en place d'une coordination des Autorités Organisatrices de Transport (AOT) dont les modalités sont laissées à la discrétion des territoires dans le cadre des pactes territoriaux.

Proposition 39 : donner un rôle prescriptif aux grands schémas d'aménagement comme entre autres le SDAN ou le SRIT

Proposition 40 : orienter la construction du Grand Paris dans le sens du renforcement d'un réseau de pôles d'équilibres et de la constitution d'une autorité organisatrice du logement.

III PACTE TERRITORIAL ET EXPERIMENTATION : FAIRE CONFIANCE A L'INTELLIGENCE TERRITORIALE POUR COMBINER AU MIEUX LES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES

Proposition 41 : rendre obligatoire la conclusion d'un pacte territorial de l'action publique à l'échelle du territoire régional entre les acteurs du territoire et l'Etat. Le pacte s'appuierait sur les mécanismes de chef de filat et de guichet unique et organiserait l'encadrement de la clause générale, son articulation avec les compétences d'attribution ou encore une répartition alternative des compétences d'attribution.

Proposition 42 : assouplir le droit à l'expérimentation territoriale, corollaire indispensable du pacte de territoire, pour favoriser l'innovation et l'ingéniosité collectives des territoires et des acteurs locaux, par exemple en ce qui concerne les fusions horizontales et verticales de collectivités, les processus de décisions entre l'exécutif et le délibératif, l'organisation des rapports entre administrations locales et administrations déconcentrées.

IV – L'OCTROI D'UN VERITABLE POUVOIR NORMATIF AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Proposition 43

→ Désigner explicitement les collectivités chefs de file qui se verront attribuer un pouvoir normatif autonome.

→ Inscrire dans la Constitution la capacité normative des collectivités locales – de niveau réglementaire et législatif – en reconnaissant deux principes :

- la participation de l'échelon local à l'élaboration de la norme applicable à son territoire ;
- la reconnaissance d'un caractère prescriptif aux normes édictées par les collectivités dans les matières dont elles sont chefs de file, s'imposant aux autres collectivités, aux partenaires et à l'Etat.

LES FINANCES

En ce qui concerne les finances, les propositions poursuivent trois objectifs : d'abord faire participer les collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics dans le cadre d'une démarche contractuelle avec l'Etat et alors même que le secteur public local a peu de responsabilité dans le creusement des déficits, ensuite redonner sens au principe d'autonomie financière (accroissement de la place de la fiscalité, pouvoir de taux) et en moderniser l'approche par la lutte contre les assujettissements que créent les cycles économiques et le système financier, enfin affirmer davantage la solidarité à travers le principe de péréquation.

I - RENFORCER SIMULTANEMENT LA RESPONSABILITE ET L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES

Proposition 44 : plutôt qu'une modulation des concours corrélés aux choix de gestion, mettre en place un contrat pluriannuel de responsabilité et de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales, assurant à la fois la participation du secteur public local au redressement des finances publiques nationales et garantissant un niveau de concours aux collectivités locales.

Proposition 45 : mettre fin à la pratique de l'Etat qui consiste à remplacer les impositions locales par des dotations de compensation (exonérations, dégrèvements) lesquelles, in fine, deviennent variables d'ajustement des concours financiers.

Proposition 46 : garantir le lien entre les ressources affectées et les compétences déconcentrées aux collectivités locales, restituer un pouvoir de taux d'imposition sur les compétences décentralisées.

Proposition 47 : instituer un moratoire sur les dépenses induites par les nouvelles normes.

Proposition 48 : promouvoir les principes d'une fiscalité locale composée de taxes :

- Prépondérantes dans les ressources des collectivités,
- Arbitrables tant au niveau de l'assiette que du taux,
- Justes quant à l'effort contributif qui y est associé,
- Productives pour les budgets locaux car reposant sur des assiettes de flux,
- Protectrices pour les budgets locaux car reposant également sur des assiettes de stock.

Proposition 49 : engager une démarche de révision des valeurs locatives cadastrales afin que la partie stock des assiettes fiscales soit modernisée et rendue plus juste.

Proposition 50 : renforcer l'homogénéité et la portée des contrôles opérés par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Proposition 51 : mettre en place un observatoire de la transparence financière et une charte nationale de déontologie financière des collectivités locales.

II REVISITER LE DISPOSITIF FISCAL POUR CHAQUE STRATE DE COLLECTIVITES

1.1. CONCERNANT LE « BLOC COMMUNAL »

Proposition 52 : clarifier et simplifier les flux financiers entre communes et intercommunalités en simplifiant le pacte fiscal et financier entre communes et intercommunalités

Proposition 53 : intégrer pour partie dans l'assiette de la TH les revenus des contribuables

Proposition 54 : compléter l'autonomie des collectivités en leur conférant un pouvoir accru de modulation des bases sur les taxes ménages

Proposition 55 : rétablir un impôt économique sur les bases non délocalisables en conférant un pouvoir de taux sur la CVAE et les IFR

1.2. Concernant les départements

Proposition 56 : aligner la CSG des retraités sur celle des actifs, tout en tenant compte de leur niveau de ressources.

Proposition 57 : élargir l'assiette de la contribution solidarité autonomie aux non-salariés.

Proposition 58 : concentrer la solidarité nationale auprès des personnes âgées les plus dépendantes, relevant des GIR 1, 2 et 3 et permettre aux départements par le pouvoir nominatif de moduler les interventions sur les personnes relevant des GIR 4 et +.

Proposition 59 : proposer aux personnes ayant un patrimoine important une alternative entre un recours sur succession et une minoration de l'allocation à percevoir.

Proposition 60 : au-delà de la réforme de la dépendance, renforcer le rôle de la solidarité nationale pour le financement des autres allocations individuelles de solidarité (PCH et RSA).

Proposition 61 : rendre visible, par une comptabilité analytique faisant l'objet d'une annexe obligatoire au budget, le poids des allocations de solidarité nationale sur les budgets départementaux.

1.3. CONCERNANT LES REGIONS

Proposition 62 : réformer en profondeur la fiscalité régionale en lien avec des compétences renforcées.

Proposition 63 : affecter intégralement la taxe d'apprentissage aux Régions.

Proposition 64 : élargir le versement transport aux Régions pour le financement des TER.

Proposition 65 : accroître le pouvoir de modulation de la TIPP.

Proposition 66 : créer une IFER sur les sociétés d'autoroutes.

III AGIR POUR LA SOLIDARITE ET L'EQUITE : L'ENJEU D'UNE PEREQUATION RENOVEE ENTRE LES TERRITOIRES

Proposition 67 : Se concentrer sur un objectif d'égalisation du rapport avantage/effort.

Proposition 68 : adosser la définition de la richesse d'une collectivité au niveau de revenu de ses habitants.

Proposition 69 : retenir un unique indice synthétique de ressources et de charges par collectivités et l'appliquer à l'ensemble des dispositifs de péréquation (pour les prélèvements comme pour les reversements).

Proposition 70 : favoriser systématiquement la logique de péréquation à celle de compensation des situations historiques.

Proposition 71 : A défaut de remettre à plat l'ensemble des dispositifs existants, s'imposer une méthode consistant à saisir le Parlement d'un projet relatif à la péréquation et assis sur des simulations de bénéficiaires et contributeurs établies contradictoirement par les services de l'Etat et le centre de ressources territorial.

Proposition 72 : associer un mécanisme de péréquation horizontale et un mécanisme de péréquation verticale pour chaque niveau de collectivité et coupler des dispositifs de péréquation basés sur le stock et sur le flux.

IV GARANTIR AUX COLLECTIVITES LOCALES UN FINANCEMENT OPTIMAL ET SECURISE DE LEURS INVESTISSEMENTS

Proposition 73 : Supprimer la règle de dépôts des fonds au trésor pour la section d'investissement

Proposition 74 : imposer une représentativité des collectivités locales au sein du conseil d'administration de la nouvelle structure Banque Postale/Caisse des Dépôts

Proposition 75 : créer un réseau de collecte de l'épargne populaire des collectivités locales : le livret A investissements locaux.

Proposition 76 : créer une agence de financement des investissements locaux.

Proposition 77 : créer des banques publiques régionales d'investissement.

Proposition 78 : exclure le recours aux produits structurés avec multiplicateurs ainsi que ceux adossés sur les devises étrangères ou les matières premières.

Proposition 79 : missionner le centre de ressources des collectivités locales sur une fonction d'assistance et de transactions auprès des collectivités concernées par les emprunts toxiques.

Proposition 80 : moraliser les pratiques financières en exigeant de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) des informations précises sur les intérêts et avoirs des banques dans les territoires non coopératifs.

LES BONNES PRATIQUES

Ce volet, conçu comme l'opportunité de valoriser les réussites de 30 ans de décentralisation, pourrait figurer comme préambule au manifeste (sous réserve de la partie propositionnelle relative au centre de ressources territorial qui pourrait être intégrée au volet compétences dans la rubrique prévue à cet effet)