

**CONTRIBUTION A UN NOUVEL ACTE DE DÉCENTRALISATION :
POUR UN PACTE DE CONFIANCE AVEC LES COLLECTIVITÉS**

Le nouveau Président de la République, François HOLLANDE, s'est engagé à mettre en œuvre dès les premiers mois de son quinquennat une réforme de la décentralisation.

Ce nouvel acte doit être celui de la responsabilité : responsabilité d'un État fort centré sur ses missions, responsabilité de collectivités solides et financièrement autonomes, responsabilité de citoyens concernés par l'avenir de l'action publique.

Dans un contexte de crise économique et financière sans précédent, cette réforme devra se faire avec des moyens financiers limités. Ainsi, au regard de la situation des comptes publics, l'Etat devra être dégagé de certaines compétences pouvant être mieux assumées par les collectivités territoriales et ces dernières devront à nouveau disposer des leviers budgétaires capables de garantir leur libre administration.

Ce nouvel acte de la décentralisation reposera sur un pacte de confiance qui comportera 3 axes forts pour les départements : la clarification des compétences (avec l'État en particulier), la réforme de la fiscalité locale et la mise en œuvre d'une nouvelle démocratie politique locale.

Surtout, il faut reconnaître que la France des territoires est multiple. Il est ainsi nécessaire aujourd'hui de tenir compte de cette diversité et des spécificités locales en permettant plus facilement aux collectivités de mener des politiques adaptées aux réalités qu'elles rencontrent quotidiennement, voire en leur permettant une organisation différente en fonction de ces réalités.

Disons les choses autrement, il est patent que par exemple, les départements du Rhône et du Pas-de-Calais, aussi peuplés, n'ont pas les mêmes réalités territoriales tant pour les citoyens que pour les élus locaux. Une analyse identique peut être faite entre le département des Côtes-d'Armor et celui du Puy-de-Dôme où l'agglomération clermontoise concentre plus de la moitié des habitants du département et le quart de la population de la région.

A. Clarifier les compétences

1. Recentrer l'Etat sur ses responsabilités

Même dans les domaines transférés aux collectivités, l'Etat, en dépit de ses problèmes budgétaires massifs et d'un manque cruel de moyens humains, continue de vouloir intervenir en toutes choses.

De ce point de vue, la RGPP a déstructuré la représentation de l'Etat dans les départements. Elle n'a pas conduit les administrations, centrales ou déconcentrées à s'abstenir sur des secteurs désormais décentralisés. Pire, elle les a privées dans le même temps des capacités nécessaires dans les domaines relevant pourtant de la seule sphère étatique, comme l'éducation, la justice ou la police.

L'Etat doit être stratégique, c'est-à-dire, renforcé dans ses responsabilités régaliennes. Les politiques publiques de responsabilité nationale doivent être affirmées aux côtés de celles des collectivités territoriales.

Affirmer l'Etat dans ses compétences

La décentralisation ne peut fonctionner qu'avec un Etat fort attaché à ses missions : éducation, sécurité, solidarité nationale, santé, péréquation territoriale, diplomatie, défense nationale. Le gouvernement conserve l'initiative des lois et celles-ci la primauté dans l'ordre juridique interne. La contrepartie de cette affirmation est la fin des interventions des services de l'Etat dans les compétences transférées aux départements.

Assurer un financement national des allocations de solidarité APA, PCH, RSA versées par les départements

Il faut réaffirmer que les allocations de solidarité nationales, assurées par les départements, doivent relever d'un financement plus équilibré avec une prise en charge à 50% pour l'APA et une couverture pour le RSA et la PCH.

Instaurer une instance de négociation entre collectivités territoriales et gouvernement

Le pacte de confiance nous impose de retrouver un dialogue constructif et serein avec l'Etat. Dans ces conditions, nous soutenons l'instauration d'un «Haut conseil des territoires », lieu de coordination, de consultation, de négociation entre l'Etat et les collectivités. Ce conseil, présidé par un élu, pourrait être organisé en sections avec le CFL, la CCEC, la CCEN, etc.

<p>Proposition 1 : Confirmer l'Etat dans ses compétences régaliennes</p> <p>Proposition 2 : Assurer un financement national des allocations de solidarité APA, PCH, RSA mises en œuvre par les départements</p> <p>Proposition 3 : Instaurer une instance de négociation entre collectivités territoriales et gouvernement</p>

2. Définir les compétences propres des collectivités territoriales

Conforter l'État dans ses prérogatives, c'est aussi permettre aux collectivités territoriales d'exercer en propre leurs responsabilités et d'acquérir de nouvelles compétences qui n'ont plus vocation à être assumées par le pouvoir central. A ce titre, **la clause générale de compétence doit être maintenue** pour les départements.

Les départements doivent demeurer la collectivité des solidarités humaines et territoriales

Le département, territoire à taille humaine, est identifié comme la collectivité pivot des solidarités sociales. Au-delà du versement des trois allocations individuelles de solidarité, leur savoir faire en matière d'accompagnement des personnes fragiles, d'insertion sociale et de soutien à l'emploi solidaire n'est aujourd'hui plus à démontrer. A ce titre, ils demandent à pouvoir bénéficier de la gestion du Fonds social européen (FSE) au 1^{er} janvier 2014 avec possibilité d'expérimentation dès le 1^{er} janvier 2013.

Le département est également perçu comme la collectivité des services publics de proximité et de la solidarité territoriale. Son rôle, en lien direct avec les communes, est ainsi déterminant en matière d'aménagement des différentes zones du territoire (numérique, transports interurbain, routes,...). Y compris sur des enjeux plus globaux comme le développement durable et la préservation de la biodiversité (ENS). Dans ce domaine précis qui aura des répercussions sur les générations à venir, il conviendra de consolider leurs prérogatives et de garantir leur financement.

Les départements peuvent prétendre à de nouvelles compétences

Ils souhaitent qu'une réflexion s'ouvre quant au transfert de nouveaux champs de responsabilités : le logement, dans son acception de programmation et de planification sur le territoire départemental ; l'ingénierie en direction des communes et des intercommunalités et la gestion de la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) (et plus généralement devenir le guichet unique d'instructions pour les aides aux communes), les gestionnaires de collège, voire la médecine scolaire en lien avec les protections maternelles et infantiles (PMI). Enfin, les départements côtiers pourraient être intéressés par la gestion de certaines prérogatives liées aux espaces maritimes et au littoral.

Le département, territoire d'innovation et d'expérimentation

Le département peut surtout devenir le territoire propre à l'expérimentation, notamment dans le domaine de la solidarité, de l'aménagement du territoire, du développement durable et des nouvelles technologies.

Le droit à l'expérimentation existe dans la Constitution pour les collectivités territoriales (article 72 alinéa 4). Cependant, il a été fort peu utilisé car il est encadré largement par l'Etat. Pourtant, cette notion peut être porteuse de progrès et d'efficacité. Il est donc important d'ouvrir les possibilités d'expérimentation.

Il faut partager les responsabilités en matière économique

La compétence économique est une compétence qui fait référence à de nombreuses politiques (soutien aux entreprises, création de filières, mais aussi développement culturel, tissu associatif, économie sociale et solidaire, insertion professionnelle, investissements, etc.). De plus, elle dépend beaucoup de la situation du territoire concerné. Dans ces conditions, il est difficile de définir une collectivité qui serait seule en charge de cette responsabilité, qui plus est de manière prescriptive. Les départements de France proposent donc que cette compétence soit partagée et qu'une contractualisation du schéma régional de développement économique (le SRDE) serve d'outil de régulation entre les collectivités. Car, il ne saurait y avoir de solidarité sociale et territoriale sans une action concertée de toutes les collectivités territoriales en la matière.

Encadrer les financements croisés en matière d'investissement

Le financement croisé des compétences est plus sûrement le fait de l'Etat : souvent, les collectivités sont sollicitées par celui-ci pour participer au financement et contribuer à la plupart des politiques qu'il initie et promeut (contrats de projet, les grenelles, plan de relance, infrastructures nationales, etc.). Face à cela, et pour éviter toute polémique sur les dépenses des collectivités, il convient d'affirmer le principe du « qui paye commande » en instaurant une participation minimum du maître d'ouvrage et de limiter le financement entre collectivités en réservant les financements aux collectivités « supra ». Ainsi, une commune pourrait voir son projet financé au mieux par le département, la région, l'Etat et l'Europe. Le département ne pourrait faire financer ses projets que par la région, l'Etat et l'Europe.

Reformater le financement des SDIS qui assurent la sécurité des biens et des personnes

Les départements demandent que le plafonnement des contributions des communes et EPCI soit levé. Une réflexion plus globale devra s'engager sur le modèle de financement des SDIS et notamment sur l'opportunité de créer ou non un impôt spécifique.

Confirmer le rôle de la conférence des exécutifs dans chaque région

Il va de soi que les collectivités doivent travailler en étroite complémentarité les unes avec les autres. Pour ce faire, les conférences régionales des exécutifs devront être mises en œuvre.

Proposition 4 : Restaurer la clause de compétence générale pour les départements

Proposition 5 : Réaffirmer les départements comme la collectivité des solidarités humaines et territoriales

Proposition 6 : Transférer aux départements la gestion du FSE

Proposition 7 : Consolider et développer le rôle des départements en matière de développement durable

Proposition 8 : Le logement et l'habitat, l'ingénierie territoriale, la médecine scolaire, nouveaux champs de compétences des départements

Proposition 9 : Le département, territoire d'innovation et d'expérimentation

Proposition 10 : Partager la compétence économique à partir du SRDE

Proposition 11 : Encadrer les financements croisés pour les investissements publics

Proposition 12 : Revoir le financement des SDIS

Proposition 13 : Confirmer le rôle de la conférence des exécutifs dans chaque région

B. Pour une nouvelle fiscalité locale

Les départements devront disposer des capacités d'assumer leurs compétences tout en faisant vivre des politiques publiques adaptées à la réalité de leurs territoires à travers une autonomie budgétaire et fiscale garantie.

Cela passe par la mise en place d'une fiscalité locale juste, claire et efficace, la compensation financière des services délégués par l'Etat, la nécessité d'un système de péréquation permettant de rééquilibrer les inégalités de ressources.

Dans un contexte où la dépense publique demande à être maîtrisée, la meilleure façon de proposer une réforme des impôts locaux c'est de l'inscrire dans une réforme globale de la fiscalité.

Il faut réhabiliter l'impôt et le considérer comme un des meilleurs outils de la justice sociale. Il faut donc envisager le niveau de prélèvement supportable par nos concitoyens en fonction de leurs revenus et de leurs patrimoines et décliner une réforme qui s'appuie sur la progressivité, la juste contribution des revenus du capital et du travail, la participation du patrimoine.

C'est pourquoi les départements doivent obtenir des ressources fiscales pérennes en lien direct avec leur cœur de responsabilité avec une composante « ménage »

et une composante « activité économique ». Cela pourrait prendre la forme d'une fraction de CSG pour couvrir les dépenses de solidarité nationale, avec un panier d'impôts diversifié pour assurer leurs compétences.

Quant à la péréquation, celle-ci doit s'opérer de deux manières, entre départements en confirmant le rôle des DMTO et avec l'Etat en lui demandant de revoir les critères des dotations nationales (DGF notamment) pour que des éléments essentiels, comme le revenu par habitant, soient pris en compte.

Proposition 14 : Inscrire la réforme de la fiscalité locale dans le cadre d'une refonte de la fiscalité nationale

Proposition 15 : Transférer aux départements une fraction de CSG pour couvrir les dépenses de solidarité nationale

Proposition 16 : Asseoir un fond national de péréquation à partir d'une recette nationale et des dotations

Proposition 17 : Utiliser le « revenu par habitant » pour définir les critères de richesse des territoires

C. Une nouvelle démocratie politique au service de la démocratie territoriale

La légitimité d'un élu est tirée de son élection sur un territoire, mais elle procède aussi de sa capacité à se mettre à l'écoute des acteurs locaux. **L'approfondissement de la décentralisation passe donc en premier par la suppression du conseiller territorial**, mais cela suppose aussi un renouvellement de nos règles de démocratie locale, et la **confirmation de l'appellation « conseil départemental »**.

1. Il faut simplifier et élargir l'accès aux fonctions électives

Redéfinir l'organisation des élections locales

Avec la loi sur la concomitance des élections départementales et régionales de 2010, tous les mandats locaux durent 6 ans puisque le département sera désormais renouvelé en une seule fois. Se pose encore la question de leur planification dans le temps et du « jumelage » des différents niveaux d'élection.

Les conditions d'exercice des mandats

Le corolaire de la limitation du cumul des mandats et des fonctions qui se profile dans les années à venir, c'est l'élaboration d'un véritable statut de l'élu. De fait, en limitant le cumul et donc en « dé-professionnalisant » les élus, il y a un risque de renforcement du poids de l'administration dans la décision

publique, ce que l'on constate au niveau de l'administration nationale. Pour s'assurer que les élus sont impliqués, formés et légitimes, nous devons mettre en place une formation et des congés formation, des indemnités, une validation des acquis, des cotisations retraites, etc. Cette « sécurisation » des parcours sera un élément moteur du renouvellement attendu.

Proposition 18 : Supprimer le conseiller territorial et confirmer les appellations «conseil départemental» et «conseiller départemental»

Proposition 19 : Renouveler l'assemblée départementale en une fois tous les 6 ans

Proposition 20 : Définir de véritables conditions d'exercice des mandats

2. Il faut adapter les modes de scrutins

Il n'y a que deux modes de scrutins en France : le scrutin proportionnel pour les élections municipales, régionales et européennes ; le scrutin uninominal à deux tours pour les élections départementales et parlementaires.

Le mode de scrutin majoritaire à deux tours sur la base de circonscriptions électorales est cohérent avec l'identité des départements et leur vocation de collectivité de proximité en charge des solidarités sociales et territoriales.

L'avantage de ce mode d'élection est qu'il est connu et pratiqué pour les élections législatives et présidentielles. Mais le maintien de ce scrutin ne sera pas acceptable, tant qu'il ne sera pas mis fin aux inégalités des cantons et que le dispositif n'assurera pas un égal accès des femmes et des hommes à ce mandat.

Pour un scrutin binominal mixte majoritaire

Le scrutin proportionnel n'est pas un gage absolu de parité. Combien y-a-t-il de Présidente de conseil régional ? Combien de maire femme de ville de plus de 50 000 habitants ? Cela étant, le scrutin uninominal à deux tours, même avec le dispositif des « remplaçants » ne permet pas d'assurer la parité.

Dans ces conditions, les présidents de conseil généraux se prononcent majoritairement pour l'établissement d'un scrutin « binominal mixte » majoritaire à deux tours, sur des cantons redimensionnés.

Ce scrutin doit être mis en œuvre par un redécoupage et la création de « nouvelles circonscriptions départementales ». Car, nous ne pouvons en effet pas ignorer tant la forte inégalité de répartition des cantons entre départements, que la forte disparité démographique des cantons entre eux.

Cinq principes doivent guider un redécoupage des cantons : pas d'augmentation du nombre total de conseillers départementaux en France, un minimum de cantons dans chaque département, un nombre impair de cantons par département, un avis obligatoire du Conseil général sur le découpage des cantons du département, une liaison entre le nombre de cantons et la population du département.

Proposition 21 : Instaurer un scrutin binominal mixte majoritaire

3. Une modernisation de nos pratiques attendue

La démocratie participative inhérente à la démocratie

Face aux enjeux écologiques, économiques et sociaux qui se présentent à nous aujourd'hui, prenons à notre tour des initiatives reconnaissant la force créatrice et transformatrice des initiatives citoyennes dispersées dans tous les territoires et réalisées dans tous les domaines, parce que la décentralisation c'est aussi le pouvoir pour chacun d'agir au service de l'intérêt général.

Proposition 22 : Développer les outils de démocratie participative