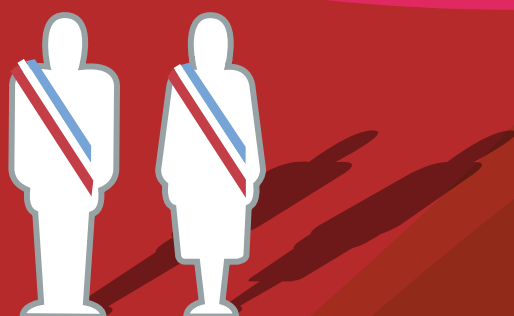


DÉCEMBRE 2011 – OCTOBRE 2012



les états généraux de la démocratie territoriale



**ÉLÉMENTS DE CONCLUSION
PAR JEAN-PIERRE BEL, PRÉSIDENT DU SÉNAT**



ÉLÉMENTS DE CONCLUSION PAR JEAN-PIERRE BEL, PRÉSIDENT DU SÉNAT



© Sénat - Cécilia Lerouge - Droits réservés

Les États généraux de la démocratie territoriale ont été organisés par le Sénat à l'initiative de son Président M. Jean-Pierre Bel et menés sous l'autorité d'un comité de pilotage présidé par Yves Krattinger, Sénateur de la Haute-Saône, au sein duquel étaient représentés tous les groupes politiques du Sénat.

Ils se sont déroulés en trois étapes :

- un questionnaire comprenant 80 questions a été mis à la disposition des élus locaux entre le 20 décembre 2011 et le 6 mars 2012 ; 20 000 élus y ont répondu. En outre, 65 « acteurs de la démocratie territoriale » (associations d'élus, syndicats, organismes publics et privés concernés par la gestion publique locale, etc.) ont rédigé des « cahiers d'acteurs » ;

- au cours du mois de septembre, les Sénateurs et les Sénatrices ont organisé des « rencontres départementales » dans l'hexagone et les outre-mer afin de permettre aux élus locaux de toutes les collectivités territoriales de débattre de leurs difficultés, de leurs attentes et de leurs propositions. Les comptes rendus de ces rencontres, adressés au Sénat, ont été diffusés et ont nourri les travaux des États généraux à Paris ;

- enfin, l'ensemble de ces contributions a été approfondi et synthétisé les 4 et 5 octobre à Paris en présence des Sénateurs et de plus de 500 élus locaux, dont 400 maires issus de tous les départements. Ainsi, après la tenue de quatre ateliers thématiques au Sénat le 4 octobre, une séance plénière à la Sorbonne a permis de conclure les États généraux.

Certains thèmes ont été particulièrement mis en avant par les participants aux États généraux de la démocratie territoriale :

RENFORCER LE DIALOGUE ET LA CONFIANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS

Pour les élus locaux, les relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales reposent avant tout sur la stabilité réglementaire et le respect des engagements pris, notamment en matière financière. Pour établir un dialogue constructif et serein, ils recommandent la création d'une instance permanente de concertation, dont le fonctionnement pourrait être défini conjointement par le Gouvernement et par des représentants des élus.

Selon de nombreux élus, cette instance pourrait prendre la forme d'un Haut conseil des territoires rassemblant plusieurs instances existantes (notamment le Comité des finances locales, la Commission consultative d'évaluation des normes et la Commission d'évaluation des charges).

INNOVER

Le renforcement des libertés locales doit, aux yeux des élus locaux, conduire le législateur à doter les collectivités d'outils leur permettant d'adapter l'action publique aux spécificités de chaque territoire. Ce souhait est particulièrement important parmi les élus ultramarins.

Au cours des États généraux, deux propositions principales ont été formulées pour concrétiser ce principe :

- l'assouplissement du droit à l'expérimentation, qui doit devenir plus facile à utiliser pour les collectivités. Les élus locaux ont, en outre, fait valoir que les résultats des expérimentations devaient être mieux évalués et que le succès d'une expérimentation ne devait pas forcément se traduire par une généralisation à l'ensemble du territoire ;
- la mise en place d'un pouvoir réglementaire local permettant aux assemblées délibérantes, lorsque les particularités locales le justifient, d'adapter les conditions d'application de la loi.

RÉDUIRE LE FLUX NORMATIF

Les élus locaux ont émis de très fortes critiques sur le nombre et la complexité des normes applicables aux collectivités territoriales, en particulier dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement, des équipements

sportifs, des marchés publics et de la sécurité. Ces critiques touchent aussi l'attitude de l'État face aux normes : faute de moyens, les agents des services déconcentrés ont souvent délaissé leur fonction de conseil aux collectivités, et interpréteraient les textes de manière rigide et peu conciliante. L'État est donc identifié, par les élus, à un « gendarme », à « celui qui dit non » : il est largement vu comme un prescripteur de normes éloigné du terrain.

Dans cette optique, le renforcement des pouvoirs de la Commission consultative d'évaluation des normes a été évoqué par de nombreux intervenants. Les élus locaux estiment également, à une forte majorité, qu'ils doivent être davantage associés à l'élaboration des normes qui touchent les collectivités territoriales. Enfin, ils ont plaidé en faveur d'un assouplissement dans l'application des normes, soit qu'elles se bornent à définir des objectifs et laissent aux élus locaux le soin de définir les moyens pour les atteindre, soit qu'elles prévoient des délais de mise en œuvre différenciés en fonction des caractéristiques et des ressources des collectivités.

Cette préoccupation est également exprimée par les élus ultramarins, qui attendent une meilleure adaptation des normes aux réalités locales spécifiques à l'outre-mer. Ils souhaitent qu'à cette fin les agents des services déconcentrés soient davantage sensibilisés à ces spécificités et que les erreurs d'adaptation soient recensées et corrigées.

CLARIFIER LES COMPÉTENCES

Les élus locaux ont appelé à une meilleure coordination des politiques publiques menées par différents acteurs sur un même territoire.

Concernant les relations entre les collectivités territoriales et l'État, les élus locaux estiment que l'État intervient à l'excès dans les champs de compétences transférés aux collectivités et dénoncent une « recentralisation rampante ». Ils appellent donc l'État à se concentrer sur ses compétences stratégiques et régaliennes et soulignent la nécessité de leur renforcement.

À cet égard, les élus estiment, à une forte majorité, que la réforme de l'État et les nouvelles avancées de la décentralisation doivent être menées ensemble afin de supprimer toute redondance, tout enchevêtrement entre les missions de l'État et celles dévolues aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, la majorité des élus d'outre-mer souhaitent que les communes conservent la clause de compétence générale, afin de préserver les services de proximité qu'elles



© Sénat - Sonia Benromdhane - Droits réservés

assurent en première ligne. Face aux difficultés structurelles des communes ultramarines en matière de financement, d'ingénierie et de compétences, ils perçoivent l'intercommunalité comme une possibilité de mutualisation des moyens, pour assurer un meilleur service à la population. Ils demandent par conséquent un accompagnement technique dans la mise en place des structures intercommunales.

Concernant les relations entre les acteurs locaux, les élus locaux plaident pour le rétablissement de la clause de compétence générale pour les régions et les départements. Ils jugent néanmoins que ce rétablissement ne doit pas être générateur de « doublons » et qu'il doit s'accompagner d'un renforcement des « blocs de compétences », afin que la vocation de chaque échelon de collectivité soit clairement identifiée par les citoyens.

CRÉER DES INSTRUMENTS POUR MIEUX COORDONNER L'ACTION ENTRE LES COLLECTIVITÉS

De nombreux élus locaux ont également préconisé la mise en place d'un cadre contractuel par le biais duquel la région, les départements, les intercommunalités pourraient s'organiser et mettre au point un véritable projet de territoire. Ainsi, ils souhaitent être dotés des outils pour construire, dans un esprit de partenariat, des politiques publiques locales adaptées à leur situation. Pour ce faire, ils ont envisagé qu'une conférence territoriale des exécutifs soit mise en place pour préciser les compétences de chaque échelon et pour simplifier l'organisation des services publics locaux, notamment en définissant des « chefs de file » pour les compétences partagées et en facilitant la mise en place de guichets uniques et de mutualisations.

En outre, les représentants des régions ont demandé que les principaux schémas dont elles ont la responsabilité deviennent prescriptifs et s'imposent aux autres acteurs, dont les collectivités infrarégionales. Toutefois, cette proposition suscite de fortes oppositions dans la mesure où les élus des communes et des départements estiment

qu'elle risque d'introduire une forme de tutelle de la région sur les autres collectivités territoriales.

DONNER AUX COLLECTIVITÉS LES MOYENS DE FAVORISER LA CROISSANCE

Les élus locaux constatent que, sous l'effet du démantèlement de Dexia et des normes prudentielles applicables aux banques, l'accès aux prêts pour le financement des investissements des collectivités est devenu beaucoup plus difficile. Ils déplorent cette situation et appellent à la mise en place rapide, par l'État, de solutions alternatives de financement.

En outre, de nombreux élus ultramarins souhaitent que la gestion des fonds européens soit déléguée aux collectivités territoriales.

SOUTENIR LES SERVICES PUBLICS

Les élus locaux ont estimé nécessaire que les pouvoirs publics pallient, autant que possible, les effets de la crise pour les citoyens. En particulier, ils sont attachés au maintien des services publics dans les collectivités les plus fragiles et ils appellent l'État à mener une action volontariste pour protéger les citoyens ; de même, les élus ruraux relèvent que leurs moyens sont insuffisants pour réaliser des investissements dans de nouvelles infrastructures, comme par exemple les réseaux à haut débit.

Parmi les élus des outre-mer, le problème de la « vie chère » et de la régulation économique est particulièrement cité ; ils soulignent que, dans leurs collectivités, ce coût de la vie élevé vient en effet s'ajouter à un taux de chômage fortement supérieur à celui de l'hexagone.

RÉFORMER LES FINANCES LOCALES

Les élus locaux ont souligné la compensation souvent incomplète du coût des compétences transférées par l'État,

que ce soit en matière de personnels, pour lesquels les collectivités ont dû engager des dépenses de formation qui n'étaient pas prises en charge par l'État, ou pour des prestations sur lesquelles elles n'ont pas de marge de manœuvre et dont les coûts sont dynamiques, comme celles versées par les départements.

Ils ont exprimé des inquiétudes quant à l'évolution des ressources financières des collectivités et ont insisté sur la nécessité de disposer d'une visibilité sur leur évolution. Ils ont insisté sur l'importance qu'il y avait à maintenir un lien entre les ressources fiscales et le territoire, qui a été considérablement amoindri avec la réforme de la taxe professionnelle, et de disposer d'un panier de ressources diversifié. Ils ont également souligné la nécessité de bénéficier de ressources dynamiques et évoqué des pistes de réforme des impôts locaux (impôts assis sur l'usage des nouvelles technologies ou sur les actifs financiers, réforme des taxes foncières et d'habitation notamment).

Ils ont majoritairement plaidé en faveur d'un développement de la péréquation verticale, tout en critiquant le fonctionnement des mécanismes mis en place dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Cette demande est largement partagée par les élus ultramarins. L'introduction de nouveaux critères pour la mise en œuvre de cette péréquation (tels que les contraintes spécifiques à certains territoires -littoral, montagne-, les efforts consentis par les collectivités pour développer l'emploi, ou encore leur endettement) a été évoquée.

De même, les élus des communes rurales ont souvent déploré l'iniquité résultant des avantages accordés aux communes urbaines dans le cadre des dotations de l'État au titre de leurs « charges de centralité ».

Pour les outre-mer, les élus ont jugé que l'amélioration des capacités d'investissement des départements et collectivités supposait un recensement exhaustif des bases fiscales, une amélioration du recouvrement des impôts et un aménagement des compétences fiscales.

ADAPTER LES MOYENS HUMAINS À L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

Les élus locaux ont rappelé l'apport décisif à la décentralisation de la création en 1984 d'une fonction publique dédiée dont la montée en compétence a permis de relever les défis d'une gestion locale toujours plus complexe, et au champ de compétences considérablement élargi.

Néanmoins, un nombre important d'élus (principalement des petites communes) a souligné son impossibilité de s'adjoindre des collaborateurs disposant des qualifications requises pour l'exercice de plus en plus complexe de leurs compétences, pour lesquelles ils ne disposent plus des conseils des services de l'État. Les élus s'inquiètent toutefois des situations difficiles des agents de catégorie C et de la précarité des agents contractuels.

Afin de pallier ces difficultés, la nécessaire mutualisation des services, par exemple au niveau des intercommunalités, a été évoquée ; cette évolution serait également de nature à ouvrir des perspectives de carrière nouvelles, notamment aux agents des petites collectivités. Les élus ont toutefois souligné que les mutualisations ne permettraient probablement pas de réaliser des économies, mais d'améliorer la qualité du service rendu.

S'agissant de la fonction publique territoriale, ils ont insisté sur l'importance de la formation et souhaité que celle-ci prenne pleinement en compte la réalité des situations locales. Ils ont estimé par ailleurs que la mobilité pourrait être davantage facilitée, notamment, entre l'État et les collectivités.

RENFORCER LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL

Les élus locaux ont marqué leur attachement au principe de gratuité des mandats : une très forte majorité d'entre eux s'accorde ainsi pour dire que le mandat doit rester une vocation et un engagement civique et ne pas devenir un métier.

Toutefois, les élus ont souligné qu'une protection matérielle et financière devait être apportée aux titulaires de mandats locaux afin de permettre à tous les citoyens de s'impliquer dans la vie politique locale et de diversifier les profils sociologiques des responsables politiques. Ainsi, le faible nombre de femmes, de jeunes et de représentants du secteur privé dans les assemblées délibérantes locales a été relevé et déploré par de nombreux élus.

Dès lors, une grande majorité des élus de l'hexagone et des outre-mer estime que leur statut doit être rendu plus protecteur et plaide pour :

- une revalorisation des indemnités des maires des plus petites communes, pour lesquels le mandat équivaut souvent à un travail à temps plein. En particulier, de nombreux élus jugent que les indemnités des maires devraient être fixées au niveau maximal prévu par la loi, le conseil municipal gardant la possibilité d'intervenir pour définir un taux inférieur ;

- le renforcement de la protection sociale des élus locaux (notamment en matière de retraite) ;
- afin d'attirer davantage de représentants du secteur privé, la facilitation du retour à l'emploi ;
- le renforcement des droits à la formation, contrepartie des compétences de plus en plus importantes exercées par les collectivités et de la technicité requise pour leur exercice.

En outre, une très forte proportion d'élus locaux demande une atténuation de la responsabilité juridique et pénale des maires : le régime de responsabilité actuellement applicable leur semble en effet excessivement défavorable aux élus locaux, trop fréquemment mis en cause et condamnés en l'absence de négligence grave ou de faute personnelle.

AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES LOCALES

La suppression du conseiller territorial, qui recueillait des opinions mitigées dans les réponses au questionnaire (50% des répondants étaient favorables à cette suppression et 38% y étaient opposés), a été largement approuvée lors des rencontres départementales.

La nécessité de renforcer les droits de l'opposition, notamment dans les assemblées municipales et intercommunales, a été relevée par de nombreux élus.

Les élus locaux ont également émis des craintes sur le poids des « petites » communes dans la future composition des conseils communautaires : ils ont ainsi souligné que, avec un seul délégué, les plus petites villes ne pourraient pas être représentées dans toutes les instances (bureau et commissions du conseil communautaire, notamment) et que, en conséquence, leurs délégués ne seraient pas en mesure de participer effectivement à la prise de décisions au sein de l'intercommunalité.

REDÉFINIR LES MODES DE SCRUTIN LOCAUX

Les élus locaux estiment que le mode de scrutin pour les élections régionales est satisfaisant et ne doit pas être modifié. Ce point fait l'objet d'un vaste consensus. En revanche, ils apparaissent très divisés sur les autres modes de scrutin :

- pour le mode de scrutin cantonal, la grande majorité des élus locaux est attachée au scrutin majoritaire qui permet, selon elle, de maintenir un lien fort entre l' élu

et son territoire. Dans le même temps, la plupart d'entre eux souligne que le mode de scrutin actuel ne garantit pas la parité et que, pour cette raison, il ne peut pas être maintenu en l'état ;

- pour le mode de scrutin municipal, les opinions sont partagées. Si une majorité d'élus plaide pour un abaissement du seuil, aucun consensus ne se dégage sur le niveau de celui-ci. Néanmoins, dans de nombreux cas, le système du panachage est critiqué par les élus locaux, considérant qu'il est utilisé comme un « défouloir » par les électeurs ;

- pour la désignation des délégués intercommunaux, une fracture existe entre deux points de vue. Certains élus estiment que le pouvoir fiscal des intercommunalités à fiscalité propre doit s'accompagner d'une responsabilité devant les électeurs ; à l'inverse, une majorité d'entre eux privilégie le maintien du statu quo, dans la mesure où ils craignent qu'une élection intercommunale au suffrage universel direct ne signifie, à terme, l'absorption des communes par les intercommunalités. Les élus d'outre-mer estiment également que les délégués intercommunaux doivent rester des représentants des communes, élus par les conseillers municipaux.

IMPLIQUER DAVANTAGE LES CITOYENS DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE

Les élus locaux sont partagés sur l'association des citoyens à la prise de décision locale : en effet, si les élus des grandes agglomérations et des régions sont favorables à la mise en place d'outils de démocratie participative, les autres élus n'en voient pas l'utilité et craignent qu'ils soient synonymes de lourdeur et de complexité.

En outre, au cours de l'atelier n° 3 consacré à la démocratie locale, les élus locaux ont estimé que les instances actuelles de consultation des citoyens (notamment les conseils de quartier, la commission des services publics locaux et les conseils de développement) ne remplissaient pas leurs objectifs puisqu'elles ne permettaient pas à tous les points de vue de s'exprimer. Ils ont donc souhaité que, à l'avenir, ces instances soient davantage représentatives de la population.



www.senat.fr
 facebook.com/senat.fr
 twitter.com/Senat_info

