
Réforme territoriale : les 12 propositions de l'Entente des territoriaux

Madame la ministre,

Vous avez sollicité l'expertise des cadres territoriaux dans le cadre des débats relatifs à la réforme territoriale et nous vous en remercions. Vous avez ainsi adressé, en début d'année, une lettre de mission aux associations professionnelles constitutives de l'Entente, structure de collaboration informelle, que l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), l'Association des Directeurs Généraux des Grandes Collectivités (ADGGC), l'Association des Dirigeants Territoriaux de l'Institut National des Etudes Territoriales (ADT INET), l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF), l'Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des Conseil Généraux (ANDASS), et le Syndicat National des Directeurs Généraux (SNDG) ont créée en décembre 2014 pour pouvoir porter des actions et expressions communes sur un certain nombre de sujets qui les rassemblent.

Cette lettre de mission traduit une démarche inédite en ce qu'elle reconnaît la place dans le débat public des professionnels de la gestion des territoires, qui, sous l'autorité des élus, œuvrent au quotidien en faveur du bon fonctionnement des services publics et de la meilleure gestion possible des deniers publics. Nous avons en effet la conviction que notre expérience, notre regard peuvent éclairer utilement les élus, la représentation nationale, les pouvoirs publics au moment où ceux-ci sont conduits à prendre des décisions significatives qui feront puissamment évoluer le visage de la décentralisation. La république décentralisée mérite bien que l'on se prononce en toute connaissance de cause, au terme d'un débat nourri par tous les acteurs qui ont vocation à l'enrichir.

Nous nous inscrivons dans un horizon de réflexion qui à court terme porte sur le débat législatif relatif à la loi NOTRe, à moyen terme sur les textes d'application des lois de réforme territoriale et à plus longue échéance sur le Projet de Loi de Finances (PLF) 2016 qui pourrait constituer le volet financier de la réforme territoriale, volet que les acteurs des territoires attendent et sans lequel toute réforme ne sera pas soutenable.

Pour être utiles à la réflexion, nous avons choisi d'être concis dans l'expression et concrets dans les préconisations. Nos associations ont déjà beaucoup produit sur ces sujets, les élus et le gouvernement ne manquent pas de longs rapports et d'études étoffées. Nous souhaitons donc aller à l'essentiel, être directs pour contribuer efficacement. Nous vous saisissons donc de 12 propositions, chacune étant documentée de façon synthétique. Si une suite leur est donnée, nous pourrions travailler de façon approfondie sur les conditions possibles de leur mise en œuvre. Cette méthode itérative nous paraît être gage d'opérationnalité.

Le premier champ d'investigation a porté sur les ressources humaines car les mutations en cours ne seront pas sans impact sur les femmes et les hommes qui délivrent le service public local. La loi comme la jurisprudence assortissent de garanties pour les agents les transitions professionnelles qui vont s'opérer. Il nous semble toutefois utile de renforcer les droits socio-économiques des agents (proposition 2) pour créer des conditions d'évolutions professionnelles sereines. Il nous a également paru nécessaire d'adapter les échelles de régulation (CNFPT, centres de gestion, représentation syndicale) aux nouvelles échelles institutionnelles pour permettre aux agents de disposer d'un accompagnement collectif du changement (proposition 1). La question des cadres dirigeants est une préoccupation naturelle de nos associations. Face au resserrement des postes à responsabilité, il est pour nous inenvisageable de priver les collègues des garanties de droit commun que leur accorde le statut et qui prévoient notamment une durée de maintien en poste avant la cessation des fonctions. Aucun régime d'exception ne peut être accepté. Il convient donc de supprimer l'article 35 IV du projet de loi NOTRe, attentatoire au droit commun mais aussi de donner une base juridique à des accords transactionnels entre les parties afin qu'autorité territoriale et cadre dirigeant aient la possibilité de s'entendre sur des conditions communes plus favorables (proposition 3). Le resserrement des postes de cadres dirigeants ne doit pas se traduire par des ruptures de parcours individuels qui seraient à la fois difficiles humainement et constitutives d'une déperdition d'expérience, de savoir pour la collectivité dans son ensemble. Aussi nous proposons que soient rendus fonctionnels des emplois de direction dont les enjeux vont être renforcés dans la période et notamment des emplois tournés vers la préfiguration des nouvelles structures (proposition 4).

Enfin, l'adoption d'un véritable statut du DGS (proposition 5) est de nature à sécuriser et stabiliser le processus de décision dans une période de grande transformation institutionnelle.

Nous avons ensuite réfléchi aux évolutions qui permettraient un fonctionnement plus efficace des nouveaux ensembles institutionnels émergents et plus globalement du secteur public local. Naturellement, nous défendons un approfondissement de la décentralisation, vecteur selon nous d'une action publique plus lisible et plus économe en termes de moyens. Cet approfondissement a besoin d'un catalyseur, qui pourrait être l'observatoire de la gestion publique locale, structure d'expertise mixte composée de fonctionnaires d'Etat et de fonctionnaires territoriaux. Couplé à une inspection territoriale, il doit être mis en œuvre rapidement, sans coût supplémentaire, au terme d'une mission de préfiguration conduite de façon paritaire par des fonctionnaires territoriaux et un service de l'Etat (proposition 7). Sa première mission serait d'expertiser et de proposer des transferts de compétences et services de l'Etat vers les collectivités locales, par exemple dans le domaine de la gestion des établissements d'enseignement ou encore dans le champ économique. Si la clarification des compétences entre collectivités est utile, l'amélioration de la gestion publique dépend surtout de la suppression des doublons Etat - collectivités locales et de la poursuite de la décentralisation moyennant juste compensation financière (proposition 8). Il nous semble par ailleurs nécessaire de faire évoluer le rapport des collectivités locales à la norme et à la ressource afin de permettre au secteur public local d'être mieux maître de ses décisions et comptable de ses résultats. D'une part, le principe prescripteur-payeur doit être mieux respecté et le CNEN, qui travaille jusqu'à présent uniquement sur les textes nouveaux, pourrait être missionné pour identifier dans les 10 plus grands secteurs de dépenses locales, les freins à l'application de ce principe (proposition 9). D'autre part, le PLF 2016 pourrait revisiter les paniers fiscaux des collectivités afin de permettre à chaque catégorie de disposer d'une fiscalité équilibrée entre ressources de stock protectrices pour leurs équilibres financiers et ressources de flux productives pour leurs budgets (proposition 6). Enfin, il paraît nécessaire de doter les collectivités de nouveaux outils juridiques pour leur permettre de rationaliser, dans une approche groupe territorial, les rapports qu'elles entretiennent avec leurs satellites et organismes partenaires (proposition 10).

Dans une dernière partie, nous avons souhaité rappeler la nécessité de poursuivre le développement des outils de démocratie participative, facteurs de cohésion, face au risque d'éloignement des centres de décision issus des nouveaux ensembles territoriaux (proposition 12). Recherchant un trait d'union entre la loi MAPTAM et la loi NOTRe, nous proposons de développer les outils juridiques permettant de concilier l'exigence de clarification des compétences et l'exigence d'adaptation à la diversité des territoires. En effet, cohésion et proximité supposent aussi que l'intelligence collective des acteurs territoriaux puisse s'exercer pour proposer des combinaisons d'interventions publiques qui tiennent compte des spécificités locales (proposition 11).

Madame la ministre, nous nous tenons à votre disposition pour échanger sur ces 12 propositions, 12 propositions pour que réussisse la réforme territoriale.

Alain Bartoli

Président de l'Association des Directeurs
Généralistes des Grandes Collectivités

Patrick Berger

Président de l'Association des Ingénieurs
Territoriaux de France

Roland Giraud

Président de l'Association Nationale des
Directeurs d'Action Sociale et de Santé

Stéphane Pintre

Président du Syndicat National des Directeurs
Généralistes

Claude Soret-Violle

Présidente de l'Association des Dirigeants
Territoriaux de l'Institut National des Etudes
Territoriales

Fabien Tastet

Président de l'Association des Administrateurs
Territoriaux de France

SOMMAIRE

Première partie – Des hommes et des femmes dans la réforme territoriale.

- Proposition 1** : adapter les institutions de régulation (CNFPT, CDGs) et les modes de représentation syndicale pour améliorer les conditions d'accompagnement des agents p. 6
- Proposition 2** : favoriser la généralisation de la protection sociale complémentaire des agents et la portabilité des droits comme le compte épargne-temps. p.7
- Proposition 3** : mieux encadrer par la loi la fin de détachement sur emploi fonctionnel en cas de restructuration de collectivités publiques ou d'établissements publics. p.9
- Proposition 4** : réallouer l'expertise des cadres dirigeants par une évolution des emplois de direction dont le spectre en termes de compétences et de responsabilités se trouve élargi par la réforme territoriale. p.11
- Proposition 5** : reconnaître et revaloriser la fonction de direction générale des services de collectivités locales p.12

Deuxième partie - Des outils pour optimiser le nouveau cadre de gestion des collectivités locales.

- Proposition 6** : pour leur garantir une réelle autonomie financière, revisiter, à produit fiscal global constant, la répartition des recettes de chaque niveau de collectivité pour qu'elles disposent de ressources équilibrées entre impôts de flux et de stock. p.13
- Proposition 7** : s'appuyer sur une inspection générale des territoires (IGT) et l'observatoire de la gestion publique locale [OGPL], prévu à l'article 34 du projet de loi NOTRe, pour mettre en œuvre efficacement la réforme territoriale et optimiser l'action des collectivités. p.16
- Proposition 8** : demander à l'observatoire de la gestion publique locale, comme première mission, de réaliser une étude d'impact sur les gains, en matière de lisibilité de l'action publique et d'économies, liés à certains transferts de l'Etat vers les collectivités locales. p.18
- Proposition 9** : Tendre à une véritable application du principe du prescripteur-payeur par une revisitation opérationnelle de 10 grands secteurs de dépenses locales. p.20
- Proposition 10** : créer des outils permettant la constitution d'un « groupe-collectivité » autour de chaque collectivité de référence pour améliorer la performance de la dépense publique et rationaliser la coordination des interventions. p.21

Troisième partie - Proximité et usagers au cœur du service public local.

- Proposition 11** : permettre aux collectivités publiques, par un système d'intelligence collective territoriale, de préciser « le qui fait quoi » et de l'adapter à la diversité des territoires. p. 23
- Proposition 12** : Redonner à la parole publique toute son autorité et tout son sens en améliorant les outils qui favorisent la démocratie participative. p.27

Première partie - Des hommes et des femmes dans la réforme territoriale.

La réforme territoriale, après la loi MAPTAM et la refonte de la carte des régions et avec la loi NOTRe en cours de discussion parlementaire, va se traduire par la création de nouvelles collectivités, la suppression de structures existantes, la modification de la répartition de compétences et donc de services entre collectivités. Ce remodelage institutionnel produira des transferts de personnels et des partitions d'équipes, des suppressions d'emplois fonctionnels, des mobilités individuelles non choisies. Les conséquences en matière d'emploi et de statut peuvent être importantes pour les personnels, agents comme cadres dirigeants territoriaux.

Si les garanties dont bénéficient la plupart des agents semblent relativement préservées par le législateur, il est possible d'aller plus loin dans la reconnaissance de droits économiques et sociaux nouveaux pour les agents ce qui favoriserait la transition professionnelle à laquelle ils sont appelés. Pour ce qui concerne les cadres dirigeants, il convient de circonscrire tout risque de déperdition d'expertise, d'expérience alors que l'ingénierie de haute qualité sera nécessaire à la mise en place des nouvelles structures.

Proposition 1 : adapter les institutions de régulation (CNFPT, CDGs) et les modes de représentation syndicale pour améliorer les conditions d'accompagnement des agents

Le nécessaire accompagnement des agents dans cette période de transition qui s'ouvre ne pourra prendre sa pleine mesure que s'il est assorti, dans un premier temps, d'une réflexion sur le mode de fonctionnement des institutions de régulation de la FPT que sont le CNFPT et les CDGs et les conditions de la représentation syndicale. De ce point de vue, il semble nécessaire de faire correspondre les nouvelles échelles de régulation et les nouvelles échelles de transformations institutionnelles.

La recomposition territoriale et l'émergence de nouvelles entités de grande taille démographique nécessite de revoir l'organisation des institutions partenaires et d'engager une réflexion sur leur structure institutionnelle et la répartition de leurs compétences.

Dans un premier temps, il est proposé de revoir le ressort territorial des centres de gestion à une échelle supra-départementale. L'ensemble des nouvelles collectivités qui le souhaiteraient pourraient être affiliées. Ces centres seraient dotés d'un socle minimum de missions centrées sur de l'expertise en matière de gestion des ressources humaines (et pas uniquement les questions statutaires) et une posture de « tiers de confiance ». Ils auraient par exemple vocation à développer de « l'out placement », des programmes de coaching appropriés aux nouvelles organisations, de faire de l'accompagnement psychologique et organisationnel auprès des agents concernés et des élus, et d'avoir un rôle essentiel en matière de prévention des risques psycho-sociaux. Dans le même temps, le CNFPT veillerait à accompagner les cadres A+ suite aux suppressions d'emploi pour garantir le suivi de leur parcours professionnel.

Pour garantir le droit d'expression des agents dans un contexte d'accompagnement au changement, assurer une représentation homogène sur l'ensemble du territoire, et encourager le dialogue social, **il est proposé de mutualiser les décharges d'activité de service au niveau régional ou supra départemental.**

Proposition 2 : favoriser la généralisation de la protection sociale complémentaire des agents et la portabilité des droits comme le compte épargne-temps.

a) Le constat.

La recomposition territoriale va entraîner des transferts d'agents avec des situations très contrastées : personnels des régions intégrés dans une seule grande région, personnels d'intercommunalités et de communes intégrés au sein des métropoles ou d'une supra intercommunalité... Chaque agent concerné par ces transferts dispose d'un régime indemnitaire (RI), le cas échéant d'un compte-épargne temps (CET), le cas échéant d'un accès à des prestations d'action sociale par le biais d'un comité des œuvres sociales ou de l'action sociale ou d'un contrat-cadre souscrit par son employeur directement ou via le centre de gestion (CDG) ...

La portabilité des garanties est aujourd'hui juridiquement prévue. Les articles 35 et 36 du projet de loi NOTRe ont prévu, outre l'accompagnement statutaire des transferts (malgré l'hypothèque qui pèse sur les emplois fonctionnels), la reprise des dispositions attachées à chaque agent relatives au régime indemnitaire (notamment l'applicabilité des dispositions de l'article L.5111-7 qui dispose que « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi [loi du 26 janvier 1984] sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement »).

Toute mesure susceptible d'harmoniser les situations économiques et sociales des agents, d'homogénéiser leurs statuts au sein des collectivités recomposées, prémunit contre les risques de démotivation professionnelle et de manque de cohésion des équipes nouvellement créées.

Pour rappel :

Article 35 du projet de loi NOTRe : extrait de l'exposé des motifs : Cet article précise les garanties apportées aux fonctionnaires et aux agents non titulaires transférés en vue de stabiliser leur situation statutaire personnelle. Les agents des départements qui participent à l'exercice de compétences transférées aux régions (ou éventuellement, s'agissant des ports maritimes et intérieurs, à une autre collectivité ou un groupement) connaîtront une substitution d'employeur sans changer de fonction publique, ni de cadre statutaire. Leurs primes et régimes indemnitaires seront maintenus par application de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales. La situation des ouvriers des parcs et ateliers, qui sont soumis à un régime statutaire spécifique, est prise en compte afin de garantir le maintien de leurs droits, qu'ils soient mis à disposition ou intégrés. Par ailleurs, ce transfert permettra à l'ensemble de ces agents, s'ils le souhaitent, de bénéficier d'un bassin élargi de mobilité.

Article 36 du projet de loi NOTRe : extrait de l'exposé des motifs : L'article 36 renforce les droits des agents en matière de protection sociale complémentaire lorsqu'ils font l'objet d'un transfert. Cette disposition complète l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales qui comprend déjà des dispositions sur le régime indemnitaire et l'action sociale et couvre les réorganisations avec changement d'employeur, dont les métropoles. Le régime de cet article est rendu applicable pour la création de communes nouvelles (L. 2113-5). Les agents de la métropole de Lyon bénéficient du maintien des droits relatifs à la protection sociale complémentaire. Ces droits sont prévus comme ci-après. Les agents couverts par une convention de participation en demeureront bénéficiaires jusqu'à son échéance avec substitution du nouvel employeur, à l'instar de ce que prévoit le code général des collectivités territoriales pour la reprise des contrats (par exemple article L. 5217-5).

b) La proposition.

Ainsi il pourrait être envisagé de :

- **Rendre obligatoire la participation employeur aux contrats prévoyance des agents, voire aux contrats santé, par parallélisme des formes avec la mise en œuvre de l'ANI dans le secteur privé.**
- **Compléter le décret sur la protection sociale des agents en précisant qu'en cas de changement de nature juridique de la collectivité, de par décision du législateur ou de l'autorité territoriale, l'assuré pourra continuer à bénéficier de clauses tarifaires préférentielles et d'un encadrement contractuel des évolutions de taux de cotisation.** Cela viendrait préciser également les modalités d'application de l'article 36 du projet de loi NOTRe qui prévoit que : « *En matière de protection sociale complémentaire, les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables au titre d'un label prévu par l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée* ».
- **Faciliter la portabilité des CET.** Par exemple, la collectivité d'accueil de l'agent se verrait affecter une contrepartie financière alimentée par la collectivité sortante, avec le cas échéant une valorisation intermédiaire des fonds auprès d'organismes agréés. Les CDG pourraient se charger de cette gestion. Les collectivités seraient par ailleurs tenues d'autoriser la monétisation des CET si les agents le choisissent.

Pour rappel, la couverture complémentaire santé est généralisée dans le secteur privé à tous les salariés à compter du 1^{er} janvier 2016 :

La généralisation de la complémentaire santé à compter du 1er janvier 2016 :

La loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi, conformément à l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, généralise la couverture complémentaire santé à tous les salariés à compter du 1er janvier 2016.

Objectif : permettre à tous les salariés d'accéder à une couverture maladie complémentaire.

Qui

Tout salarié d'une entreprise ne disposant pas d'une couverture complémentaire santé collective obligatoire.

Quoi

Aujourd'hui, la mise en place d'une couverture collective obligatoire relève de la libre décision des partenaires sociaux représentatifs au niveau de la branche ou de l'entreprise, ou de l'employeur dans le cadre d'une décision unilatérale. Face au constat d'une couverture collective encore insuffisante, il a été décidé la mise en œuvre d'une couverture à l'ensemble des salariés, et ce avec un niveau minimal de garanties, au 1er janvier 2016, lorsqu'ils ne sont pas couverts. Cette couverture devra correspondre, au minimum, à un panier de soins minimal de 125% du tarif de la Sécurité sociale pour les prothèses dentaires et 100 euros par an pour l'optique. Le financement sera pris en charge, a minima, à hauteur de 50% par l'employeur. De plus, suite à la perte de son emploi, le salarié conservera sa complémentaire santé et prévoyance pendant une durée de 12 mois à titre gratuit (précédemment cette durée était de 9 mois).

Comment

Afin d'aboutir à la mise en place de cette complémentaire, des négociations doivent être engagées, dès le 1er juin 2013, au sein des branches, et à compter du 1er juillet 2014, dans les entreprises disposant d'un délégué syndical. A partir du 1er janvier 2016, si ces négociations n'ont pas abouti, les entreprises auront l'obligation de proposer à leurs salariés un panier de soins minimal de 125% du tarif de la Sécurité sociale pour les prothèses dentaires et 100euros par an pour l'optique et sera financé à minima, à hauteur de 50%, par l'employeur.

Proposition 3 : mieux encadrer par la loi la fin de détachement sur emploi fonctionnel en cas de restructuration de collectivités publiques ou d'établissements publics.

a) Le constat.

S'agissant des emplois fonctionnels de direction, les suppressions de postes, en l'état actuel du projet de loi NOTRe ne sont pas faites dans le respect de la procédure de fin détachement de l'article 53 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 ni dans ses conditions de mise en œuvre ni dans ses effets ce qui prive les agents concernés des garanties statutaires leur revenant.

A cet égard, le législateur a même prévu dans l'article 35IV du projet de loi NOTRe la suppression de plein droit des emplois fonctionnels des régions fusionnées alors qu'aux articles 17 octies et duodecies est affirmé le maintien des emplois fonctionnels de direction dans la nouvelle structure de la métropole d'Aix-Marseille-Provence...

Force est de constater qu'aucun dispositif général et égal pour tous n'a été préparé par l'administration centrale pour accompagner les transitions des directions générales.

Les remontées d'information de collègues de nos associations laissent à penser que de nombreux emplois fonctionnels et même non-fonctionnels de direction vont être supprimés parfois au profit de postes de direction support non-fonctionnels à compétence élargie (RH, finances, commande publique,...) au mépris du respect des garanties statutaires de ces agents et au risque de générer des risques psychosociaux très importants.

On ne peut accepter, même si le risque est consubstantiel à la notion d'emploi fonctionnel, que s'opère une dérégulation du statut des emplois fonctionnels et que les agents concernés soient privés, dans le cadre de la réforme en cours, des règles de protection de droit commun que le législateur a prévues en la matière.

b) La proposition.

Ainsi, plusieurs dispositions sont envisageables :

- **Réaffirmer dans la loi (NOTRe) que l'article 53 est le droit commun** du régime de la fin de détachement sur emploi fonctionnel et qu'il doit s'appliquer également dans les cas de restructuration de collectivité publique. Nous demandons en conséquence la suppression de l'article 35IV du projet de loi NOTRe, les articles 17 octies et duodecies devenant sans objet.
- **Introduire, par un élargissement du champ de l'article 53 pour les cas où le droit commun s'avérerait inapproprié ou impossible à mettre en œuvre en cas de restructuration de collectivité publique ou d'établissement public, un dispositif conventionnel de fin de détachement** qui pourrait être négocié entre le DGS, le DGAS ou le DGST et l'autorité territoriale, permettant d'envisager des solutions amiables de séparation et notamment le versement d'une indemnité compensatrice.

Pour rappel, l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que :

Lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel mentionné aux alinéas ci-dessous et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci peut demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupait l'emploi fonctionnel soit à être reclassé dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis, soit à bénéficier, de droit, du congé spécial mentionné à l'article 99, soit à percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 98.

Ces dispositions s'appliquent aux emplois :

- de directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, de directeur général adjoint des services des départements et des régions ;*
- de directeur général des services, de directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants ; de directeur général des services techniques ou de directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants ;*
- de directeur général, de directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;*
- de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;*
- de directeur général, directeur général adjoint d'établissements publics dont la liste est fixée par décret ainsi que de directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du centre national de la fonction publique territoriale.*

Il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant les emplois mentionnés ci-dessus, sauf s'ils ont été recrutés directement en application de l'article 47, qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale. La fin des fonctions de ces agents est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et du Centre national de la fonction publique territoriale ; elle prend effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante.

Proposition 4 : réallouer l'expertise des cadres dirigeants par une évolution des emplois de direction dont le spectre en termes de compétences et de responsabilités se trouve élargi par la réforme territoriale.

Si l'Etat, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales, devrait abandonner sa capacité à déterminer le nombre de DGAS que l'autorité territoriale peut nommer, il doit en revanche mettre en place les outils et mécanismes statutaires permettant de répondre aux besoins des collectivités publiques en termes d'emplois de direction qui couvriront des territoires plus vastes et complexes et qui nécessiteront des expertises plus diversifiées et appuyées.

Ainsi, il conviendrait de :

- **Abroger l'article 53-1 de la loi 84-53** instaurant des quotas pour les emplois de DGAS.
- **Edicter les décrets d'application permettant de mettre en œuvre les emplois à vocation fonctionnelle de l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984** issus de la loi du 12 mars 2012, emplois de direction, chefs de projet ou experts, qui permettraient d'accueillir les directeurs généraux et adjoints ou « super » directeurs de services faisant l'objet d'une suppression ou de reconfiguration de missions et d'emploi notamment sur des fonctions support mutualisées.
- **Etendre ces emplois aux missions de préfiguration dans les projets de mutualisation de structures, de regroupements, fusions de collectivités ou de métropolisation.**

Chacun peut mesurer l'enjeu, dans une période de raréfaction des moyens, d'assurer au mieux et au plus vite le réemploi des cadres dirigeants.

Pour rappel, l'article 53-1 de la loi 84-53 dispose que :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine le nombre maximal d'emplois de directeur général adjoint des services mentionnés aux articles 47 et 53 que chaque collectivité territoriale ou établissement public peut créer, en fonction de son importance démographique ».

Pour rappel également, l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que :

« Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions de nomination et d'avancement dans certains emplois comportant des responsabilités d'encadrement, de direction de services, de conseil ou d'expertise, ou de conduite de projet. Ils fixent également le nombre maximal d'emplois de cette nature que chaque collectivité territoriale ou établissement public peut créer, en fonction de son importance démographique.

La décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public créant un emploi mentionné au premier alinéa précise la nature de celui-ci et la durée des fonctions.

Ces emplois sont pourvus par la voie du détachement dans les conditions définies à la section 2 du chapitre V. Toutefois et par dérogation à l'article 67, à l'expiration du détachement, le fonctionnaire qui, avant sa nomination dans un de ces emplois, relevait de la même collectivité territoriale ou du même établissement public est réaffecté dans un emploi correspondant à son grade dans cette collectivité ou cet établissement ».

Proposition 5 : reconnaître et revaloriser la fonction de direction générale des services de collectivités locales

En pleine période de transformation institutionnelle, compte-tenu de l'élargissement des échelles d'intervention et de gestion, les collectivités locales et les élus qui en ont la charge doivent pouvoir s'appuyer sur des éléments de stabilisation et de sécurisation du processus de décision.

Avec cette proposition, il s'agit de reconnaître au directeur général des services une mission générale d'exécution des actes de la collectivité, en insérant à la suite des articles L.1111-1 à L.1111-7 du Code général des collectivités territoriales (ou texte éventuel sur la FP), la disposition suivante : "sous l'autorité et le contrôle de l'autorité territoriale, le directeur général des services des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dirige et coordonne l'ensemble des services, prépare et exécute les délibérations, décisions et arrêtés de la collectivité ou de l'établissement. Dans ce cadre, il assure le secrétariat du ou des organes délibérants et des instances décisionnelles et consultatives de la collectivité ou de l'établissement. Il est en outre chargé de l'animation du dialogue social et peut à la demande de l'autorité territoriale représenter la collectivité ou l'établissement dans une instance où ils sont amenés à siéger. »

Cette proposition portée par les associations du cadre A en 2013, qui a été présentée à la DGCL, aux cabinets des ministres successifs de la fonction publique et à de nombreux interlocuteurs, a été en partie reprise en septembre 2014 par le Service central de prévention de la corruption dans son rapport 2013 en page 262.

Elle consiste à fonder la compétence juridique du DGS et à sécuriser les actes qu'il contribue à élaborer pour l'autorité territoriale alors même qu'il encourt devant le juge pénal une responsabilité pénale personnelle pleine et entière en vertu de sa simple délégation de signature.

En outre, la réforme territoriale qui va considérablement impacter le paysage des emplois fonctionnels de l'article 53 doit pouvoir permettre aux collègues de poursuivre une carrière attractive sur des territoires reconfigurés et des cadres de responsabilités renouvelés.

Deuxième partie - Des outils pour optimiser le nouveau cadre de gestion des collectivités locales.

Proposition 6 : pour leur garantir une réelle autonomie financière, revisiter, à produit fiscal global constant, la répartition des recettes de chaque niveau de collectivité pour qu'elles disposent de ressources équilibrées entre impôts de flux et de stock.

a) Pourquoi un équilibre impôts de flux – impôts de stock ?

Les dotations relèvent directement de la décision de l'Etat et, en matière d'emprunts, l'autonomie semble limitée aux collectivités qui peuvent se financer directement sur les marchés. La fiscalité semble donc la seule ressource autonome fondée sur le principe de responsabilité des élus locaux. Il faut renforcer son poids dans les recettes des collectivités par rapport aux compensations, pour favoriser la libre-administration et la démocratie locale.

Pour accroître l'autonomie fiscale des collectivités, la fiscalité locale de chaque collectivité doit être composée de taxes :

- *Prépondérantes dans les ressources des collectivités*, car l'impôt marque une décentralisation effective et noue un lien direct entre contributeurs et bénéficiaires des politiques publiques. La tendance visant à substituer des compensations à des recettes fiscales doit ainsi être inversée.
- *Arbitrables tant au niveau de l'assiette, du taux que de l'affectation*, contrepartie du consentement à l'impôt. Par exemple, l'affectation spécifique de *la taxe d'aménagement* à la protection des espaces naturels sensibles et aux dépenses des conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement pourrait être supprimée. Chaque Département serait ainsi en capacité de faire contribuer cet impôt, dans les proportions qu'il souhaite, à l'équilibre de la section de fonctionnement sur lequel pèsent par exemple les allocations individuelles de solidarité.
- *Justes quant à l'effort contributif qui y est associé*, ce à quoi contribue la révision des valeurs locatives qui est engagée.

Enfin, les recettes fiscales doivent être équilibrées, pour chaque niveau de collectivité, entre impôts assis sur des assiettes de flux et impôts reposant sur des assiettes de stock. Cela conforterait la soutenabilité des budgets locaux.

- *Des assiettes de flux s'avèrent en effet productives pour les budgets locaux et renforcent*, en raison de leur lien avec le niveau de l'activité, l'intérêt des collectivités à développer des politiques favorables à l'aménagement, l'emploi et les dynamiques territoriales. Elles sont pro-cycliques et dynamisent donc les recettes fiscales des collectivités en périodes hautes du cycle économique ;
- *Des assiettes de stock sont protectrices pour les budgets locaux et assurent un rôle d'amortisseur lors des périodes de creux du cycle d'activité économique*. Cela permet de protéger une partie des recettes fiscales locales des effets de la conjoncture économique, et d'assurer la possibilité qu'ont les collectivités en tant qu'acteurs publics de jouer un rôle contracyclique en période de dépression.

Cependant, les paniers actuels de recettes fiscales ne correspondent pas à cet équilibre, ce qui n'est pas sans conséquence sur les effets de ciseaux que connaissent nombre de collectivités.

b) Un rapide état des lieux de la répartition entre impôts de flux et impôts de stocks dans les recettes fiscales des différents niveaux de collectivités.

En 2011, la répartition entre ces deux types d'impôts est équilibrée au niveau du bloc communal, mais très déséquilibrée pour les Départements et les Régions avec une prépondérance des impôts de flux.

- ➔ Communes et EPCI à fiscalité propre : la fiscalité de stock représente 47,4% des recettes réelles de fonctionnement ;
- ➔ Départements : elle ne représente que 27,5% des recettes réelles de fonctionnement ;
- ➔ Régions : elle ne représente que 2,9% des recettes réelles de fonctionnement.

Recettes de fiscalité pour l'ensemble des collectivités locales

Totaux Métropole et DOM en Md d'euros courant	Communes et EPCI à FP			Départements			Régions			Fiscalité de stock/ fiscalité de flux	Pouvoir de taux
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011		
Taxes "ménages"											
Taxe d'habitation	10,89	11,51	18,71	5,47	5,73					fiscalité de stock	oui
Taxe foncière sur les propriétés bâties	13,37	14,33	15,11	6,85	7,28	10,95	1,86	1,92		fiscalité de stock	oui
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,80	0,83	0,95	0,05	0,06		0,01	0,02		fiscalité de stock	oui
Impôts économiques											
Taxe professionnelle hors PVA	17,41	19,13		9,82	9,40		3,25	3,04		fiscalité de stock	
Cotisation foncière des entreprises			6,33							fiscalité de stock	oui
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises			3,90			7,15			3,69	fiscalité de flux	non
Total des IFR			0,42			0,21			0,64	fiscalité de stock	non
Autres taxes directes											
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,40	5,68	5,89							fiscalité de stock	oui
Versement transport en commun	5,95	6,08								fiscalité de stock	encadré
Fiscalité indirecte											
Droits de mutation à titre onéreux	n.d.	n.d.	1,89	5,22	7,07	8,61				fiscalité de flux	encadré
Taxe intérieure sur les produits pétroliers				5,78	6,18	6,49	3,86	3,88	3,89	fiscalité de flux	encadré
Taxe sur les cartes grises							1,92	1,92	2,08	fiscalité de flux	oui
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance				3,13	3,21	6,25				fiscalité de stock	
Taxe locale d'équipement	0,59	0,53								fiscalité de flux	encadré
Taxe sur les espaces naturels sensibles				0,28	0,27					fiscalité de flux	
Versement pour le dépassement du plafond légal de sur densité	1,55	1,24		0,01	0,01	0,01				fiscalité de flux	encadré
Taxe pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement				0,07	0,06					fiscalité de flux	
Poids de la fiscalité de stock dans les recettes réelles de fonctionnement	57,7%	59,6%	47,4%	44,2%	42,4%	27,5%	23,8%	22,8%	2,9%		

Sont considérés dans cette étude comme des impôts de stock :

- Les taxes ménages : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties ;
- Les impôts économiques suivants : la cotisation foncière des entreprises (assise sur le foncier des entreprises), et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (assises sur 9 composantes) assez peu liées à la conjoncture économique ;

- D'autres taxes directes : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le versement transport en commun ;
- Dans la fiscalité indirecte, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Sont en revanche des impôts de flux :

- La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- Les droits de mutation à titre onéreux
- La taxe intérieure sur les produits pétroliers ;
- La taxe locale d'équipement ;
- La taxe sur les espaces naturels sensibles ;
- La taxe d'aménagement.

L'évolution de la répartition des impôts entre structures publiques n'est pas chose aisée. La dernière initiative de ce type date de la réforme de la taxe professionnelle effectuée en 2010.

Il conviendrait donc, dans le cadre du PLF 2016 et au terme d'une étude que pourrait conduire le CFL, d'instaurer un dispositif fiscal équilibré entre dispositifs de flux et mécanismes de stock. Il pourrait se traduire, à prélèvement global constant, par des suppressions de dotations et transferts de fiscalité de l'Etat, par des "échanges" de fiscalité entre l'Etat et les collectivités locales.

Proposition 7 : s'appuyer sur une inspection générale des territoires (IGT) et l'observatoire de la gestion publique locale [OGPL], prévu à l'article 34 du projet de loi NOTRe, pour mettre en œuvre efficacement la réforme territoriale et optimiser l'action des collectivités.

a) Le rôle à donner à l'OGPL et l'IGT

L'OGPL tend à remplacer l'Observatoire des finances locales dont le rôle se cantonnait à de l'analyse des finances locales, à savoir :

- Fournir au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires pour élaborer les dispositions du budget relatives aux collectivités,
- Rendre un rapport annuel sur la situation financière des collectivités locales,
- Réaliser des études pluriannuelles sur les facteurs d'évolution de la dépense locale.

L'OGPL traduit la prise en compte heureuse d'une revendication de longue date portée par les professionnels des territoires : la création d'une structure d'expertise composée pour moitié de fonctionnaires d'Etat et pour moitié de fonctionnaires territoriaux, permettant de façon plus équitable de conduire et conclure les débats entre l'Etat et les collectivités locales.

Les missions de l'OGPL pourraient être plus ambitieuses, moyennant un élargissement de l'objet tel qu'il est prévu actuellement dans le projet de loi NOTRe. L'objet pourrait être de :

- Collecter et analyser des informations relatives à la gestion des collectivités territoriales ;
- Diffuser de bonnes pratiques, capitaliser les expériences entre collectivités ;
- Réaliser des études d'impact pour les lois relatives aux ressources des collectivités territoriales et aux transferts de charges et de compétences ;
- Jouer un rôle d'innovation publique ;
- Exercer des missions opérationnelles d'audit, d'inspection, d'évaluation de politiques publiques transférées ou d'appui à la décentralisation de compétences.

La fonction de parangonnage autour des bonnes pratiques serait particulièrement fertile. Chaque fois que des comparaisons « publiques » sont possibles - les onze ratios financiers par exemple- elles sont un élément de prise de décision, dont on constate qu'elles les orientent dans le sens d'une économie des deniers publics. De tels ratios homogènes sont bien trop peu nombreux et ne couvrent pas toutes les politiques publiques, ni toutes les politiques fonctionnelles.

Rien ou presque n'existe au plan national au regard des besoins de benchmark. Certes, de multiples initiatives se développent et permettent d'avancer. Mais ces initiatives sont partielles, les méthodes et les données sont très hétérogènes. L'évolution sera lente.

L'observatoire devrait en premier lieu être alimenté par une obligation faite aux grandes collectivités de fournir les informations pour renseigner tableaux de bord, indicateurs, ratios et enquêtes. Ceux-ci (et non pas les informations de base) seraient en libre accès pour tous les contributeurs.

Il devrait en outre être sollicité pour mener des travaux thématiques d'analyse, d'évaluation directe ou d'assistance à la constitution de réseaux d'évaluations inter-collectivités tel Revmed (Prix Territoria 2014), de propositions toujours dans le sens de l'efficience et de la novation des solutions. Un exemple a été donné précédemment.

Quand une politique n'a pas d'effets tangibles depuis une période notable, que cela se murmure, l'on doit pouvoir le dire et proposer des solutions qui marchent ailleurs, ou des solutions entièrement innovantes.

En appui de l'observatoire, pourrait intervenir une Inspection générale centrale des collectivités territoriales. Elle constituerait par ailleurs un segment de déploiement de carrière supplémentaire pour des dirigeants territoriaux dont la compétence acquise au cours de leurs années d'exercice en position d'emplois fonctionnels de grandes collectivités serait ainsi mise à disposition de l'ensemble du secteur public local et notamment des collectivités de taille modeste. De jeunes cadres en début de carrière pourraient également y être affectés ainsi que des experts de haut niveau du secteur public local.

b) Le fonctionnement proposé pour l'OGPL et l'IGT

Dans le contexte actuel de finances publiques contraintes, cet observatoire et cette inspection se doivent d'être exemplaires, mis en place sans surcoût financier et ne pas constituer une entité de plus, mais un outil efficace, notamment de dialogue Etat - collectivités, ne dépensant pas un euro de plus. Des pistes de neutralisation du coût doivent en effet être explorées comme la mise à disposition de personnels venant d'autres ministères, la mobilisation de ressources provenant du CNFPT et des centres de gestion.

L'article 34 du projet de loi NOTRe prévoit le rattachement de l'Observatoire de la gestion publique locale auprès du CFL (Comité des Finances Locales). Cependant, la saisine de l'observatoire pourrait également être effectuée par le gouvernement ou les associations d'élus. Un modèle alternatif pourrait être celui d'un observatoire placé sous le statut d'un établissement public national, où l'Etat devrait être présent, au niveau politique - les ministres concernés ou leur représentant, les parlementaires –, et les élus d'exécutifs des divers niveaux de collectivités.

Comme leur financement, le fonctionnement de l'OGPL et de l'IGT doit être précisé notamment par décrets. Parmi les règles de fonctionnement, celle assurant la présence égale de hauts fonctionnaires des collectivités et de l'Etat est incontournable. L'association de personnes qualifiées reconnues pour leur expérience concrète de la gestion locale, apparaît particulièrement nécessaire aux équilibres et à l'ouverture de l'observatoire et de l'inspection.

Dans l'esprit paritaire qui en fonde le principe, la mise en place de l'observatoire, après le vote de la loi, mais aussi celle de l'inspection, pourrait faire l'objet d'une mission confiée à la fois à des professionnels des territoires et à une inspection d'Etat.

Proposition 8 : demander à l'observatoire de la gestion publique locale, comme première mission, de réaliser une étude d'impact sur les gains, en matière de lisibilité de l'action publique et d'économies, liés à certains transferts de l'Etat vers les collectivités locales.

a) Pour une répartition des compétences simplifiée entre l'Etat et les collectivités.

Le transfert de compétences et de services de l'Etat vers les collectivités locales serait l'aboutissement logique du mouvement de décentralisation et de clarification de l'action publique locale. Les textes liés à la réforme territoriale actuelle s'intéressent davantage à la répartition des compétences entre les collectivités locales elles-mêmes qu'à l'articulation entre l'Etat et les collectivités locales alors que résident là les surcoûts les plus importants et les blocages significatifs.

Sans remettre en cause les missions régaliennes de l'Etat, il s'agirait de poursuivre le mouvement de décentralisation engagé en 1982. L'action publique locale serait ainsi plus cohérente, lisible pour les citoyens, moins coûteuse. Et le millefeuille qu'est la répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités serait simplifié. D'ailleurs, la revisitation des missions de l'Etat sur les territoires a été opportunément engagée par le secrétaire d'Etat également en charge de la simplification, ce qui montre la corrélation évidente entre décentralisation et simplification. La commune, qui exerce des missions propres et des missions déléguées de l'Etat, n'est-elle pas regardée comme l'échelon d'action publique le plus réactif, le plus efficace ?

b) En préalable à la mise en œuvre de ces transferts, l'OGPL pourrait mener des études d'impacts.

L'observatoire de la gestion publique locale pourrait jouer pleinement son rôle d'expertise en réalisant des études d'impact sur les gains en lisibilité et en matière financière de ces transferts complémentaires en commençant par :

➤ ***Recenser les doublons de compétences et de services entre Etat et collectivités locales, cette cartographie n'ayant jamais été véritablement établie ;***

➤ ***Evaluer en particulier l'impact :***

(i) De la question du transfert aux Départements de la compétence en matière de médecine scolaire.

En dépit de l'affirmation du rôle de chef de file du Département depuis 2004 en matière de solidarité, et malgré le transfert de la gestion des grandes prestations de solidarité individuelle au Département, les enchevêtrements de compétences restent nombreux entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat. Tel est le cas pour la médecine scolaire. Les professionnels de la protection maternelle infantile (PMI), compétence exclusive du Département, effectuent les bilans médicaux en école maternelle. Puis durant l'enseignement primaire et secondaire, cette fonction est assurée par le service de médecine scolaire de l'Education nationale alors que les professionnels du Département jouent un rôle identique dans la prévention médico-sociale et cela au titre des compétences de PMI, de planification et de protection de l'enfance. La

consolidation d'une compétence médicale au sein des Départements contribuerait à répondre aux problèmes de gestion de ressources humaines dans cette filière, et aux inégalités territoriales.

(ii) De la question du transfert de l'Etat de la gestion des personnels d'encadrement administratif des établissements scolaires aux Départements et aux Régions.

Dans le prolongement du transfert des personnels TOS des collèges et lycées aux Départements et aux Régions, le transfert à ces mêmes collectivités des personnels administratifs chargés de l'encadrement des TOS et de la gestion matérielle dans les établissements scolaires serait profitable. Il mettrait fin aux conflits entre autorité fonctionnelle du chef d'établissement et autorité hiérarchique de la collectivité employeur des TOS, dont les agents d'exécution sont les premiers à souffrir.

Proposition 9 : Tendre à une véritable application du principe du prescripteur-payeur par une revisitation opérationnelle de 10 grands secteurs de dépenses locales.

a) Le principe.

Pour respecter la libre-administration des collectivités et garantir une cohérence accrue de la dépense publique, les collectivités ne devraient dépenser que pour les actions relevant de leurs compétences et de leurs propres décisions. Si on peut comprendre que l'environnement dans lequel elles évoluent n'est pas sans conséquence sur l'économie générale de leur budget, on accepte moins que d'autres collectivités publiques agissent à leur égard comme ordonnateurs de fait de dépenses publiques locales. Pour ne prendre que quelques exemples, les conventions collectives de certaines catégories de salariés, les conditions d'accès à des prestations ainsi que les possibilités de contrôle et de sanction dans les cas de fraude, le nombre de jours de scolarité, impactent fortement les dépenses de fonctionnement des collectivités.

Depuis 2008, le coût des normes imposées aux collectivités locales est estimé en cumul à près de 6 mds €. Pour la seule année 2013 il s'élève à 1,6 mds€ dont 500M€ au titre des dépenses de personnel.

Le principe prescripteur-payeur contribue à garantir :

- *La lisibilité de l'action publique*, en évitant de multiplier les cas et les domaines de compétences où l'entité publique qui paie n'est pas celle qui décide ;
- *La lisibilité de l'information financière pour les citoyens* : chaque niveau de collectivité ne dépense que lorsqu'il est compétent ;
- *Que chaque acteur public (Etat, collectivités) soit directement responsable de chacune de ses dépenses*. Dès lors, associer les collectivités à une stratégie nationale de réduction des déficits et de la dette publics serait plus cohérent, et se ferait dans le cadre de relations financières clarifiées entre l'Etat et les collectivités.

b) Sa mise en œuvre.

Pour mettre en œuvre ce principe de prescripteur-payeur, il s'agirait de missionner le CNEN pour qu'il recense les "entorses" à ce principe, auxquelles il faudrait mettre fin dans 10 grands secteurs significatifs de dépenses publiques locales, à charge pour les pouvoirs publics de s'engager sur une obligation de résultats.

Seraient par exemple concernés : la formation, les routes, les transports, les subventions aux associations et aux communes, l'enfance-famille, le RSA, les établissements PAPH, l'eau, les déchets, et bien sûr les dépenses de personnel des collectivités.

Proposition 10 : créer des outils permettant la constitution d'un « groupe-collectivité» autour de chaque collectivité de référence pour améliorer la performance de la dépense publique et rationaliser la coordination des interventions.

a) Le constat.

On compare souvent une collectivité régionale ou départementale ou une grande commune ou intercommunalité à une planète entourée de « satellites ». Dans la réalité, si « satellites » il y a, ils sont souvent animés de mouvements et d'une volonté propre. En tout état de cause, le nombre et la cohérence avec les collectivités de ces structures sont aujourd'hui interrogés. A titre d'exemple, les syndicats de collectivités représentent un budget qui varie entre 15 et 18 milliards d'euros. 65 000 agents y sont employés

Les ratios financiers de ces structures, Etablissements Publics, associations, syndicats mixtes, sont le plus souvent « mutatis mutandis » plus favorables en termes de trésorerie, de niveau d'endettement, que ceux des collectivités-mères. Cela est anormal et contraire à l'intérêt à long terme de l'ensemble, puisque ces organismes réunis absorbent des parts importantes du budget de chaque Région, de chaque Département, de chaque groupement de communes ou de chaque commune. Leurs services d'administration générale sont souvent moins chargés que leurs homologues des collectivités. Le dimensionnement de leurs services opérationnels, ainsi que leur pratique de rémunération méritent vérification, puis action. Il en est de même pour leur recours à l'emprunt. Les politiques de certains ont parfois même des contenus propres, d'où un risque de décalage avec les priorités des collectivités de référence.

L'efficience gagnerait à de fortes mutualisations, à des fusions d'opérateurs voire à l'intégration dans certains cas au sein des administrations des collectivités de référence (en créant les budgets annexes correspondants). Elle gagnerait aussi à construire un dialogue de gestion ou des contrôles mieux établis.

Une gestion prévisionnelle des ressources humaines à l'échelle de l'ensemble des structures composant le groupe ne serait pas sans vertu.

b) La proposition.

Ainsi, plusieurs outils juridiques et comptables seraient nécessaires pour favoriser le développement de cette approche groupe, dans les faits engagée dans beaucoup de territoires, mais qui peine à avancer faute d'instruments idoines.

Il serait par exemple possible d'homogénéiser la gouvernance de chaque collectivité dotée de «satellites » en créant à côté de la collectivité et sous l'entière autorité et responsabilité de ses élus, et de l'administration fonctionnelle de celle-ci, une **conférence annuelle** permettant de coordonner la stratégie d'ensemble des membres du groupe.

Pourraient intervenir, entre la collectivité et tous les organismes dont elle est le principal financeur, **une consolidation obligatoire des budgets et des comptes ainsi qu'une obligation de consolidation des emplois.**

A l'intérieur du « groupe-collectivité » serait renforcé un **droit d'accès** de la collectivité à toutes les pièces des organismes membres du groupe. Des dispositions pourraient faciliter les transitions professionnelles et **les redéploiements de personnels entre satellites de droit privé et collectivités.**

Les mutualisations d'outils de gestion, de commande publique, des actions situées dans le même segment de politique publique, ainsi que la mise en cohérence des politiques de rémunérations et des conditions de sortie de fonctions, seraient recherchées et obtenues plus rapidement.

Une telle remise en ordre de la gouvernance des collectivités et de leurs « satellites » donnerait aux élus des collectivités, selon le principe « qui paie commande », et à leurs managers Directeurs Généraux et/ou Directeurs Généraux Adjointes, qui auraient autorité renforcée sur l'ensemble, des moyens réels de réduire les dépenses de l'ensemble, de hiérarchiser ses priorités, et d'améliorer la performance du « groupe-collectivité ».

La loi NOTRe pourrait adopter plusieurs des outils évoqués.

Troisième partie - Proximité et usagers au cœur du service public local.

Proposition 11 : permettre aux collectivités publiques, par un système d'intelligence collective territoriale, de préciser « le qui fait quoi » et de l'adapter à la diversité des territoires.

a) La proposition.

L'individualisme et les discriminations sont les deux premiers facteurs évoqués pour expliquer la fragilisation du tissu social, devant le chômage et la pauvreté. Les personnes interrogées pointent assez largement les failles de la société qui se manifestent autant par le sentiment d'une crise des valeurs communes, que par l'aggravation des ségrégations spatiales, la persistance de la pauvreté et de l'exclusion, une confiance abîmée dans les institutions, la peur du décrochage ou d'un déclassement. Nous sommes au cœur d'une société qui se métamorphose et les services de proximité doivent être pensés à partir de ce constat.

L'augmentation de la précarité infantile, les dépenses de mobilité, ou les dépenses d'énergie qui créent des inégalités fortes pour les familles à faibles ressources ou encore la précarité relationnelle ou les risques d'isolement d'une partie importante de la population, nécessitent des services de proximité qui s'adaptent à cette réalité. Les différentes mutualisations ou le rapprochement de collectivités doivent en tenir compte pour que la performance sociale rime avec performance économique ou écologique. Les trois facteurs sont liés.

Les lois récentes (loi en faveur des personnes handicapées, projet de loi d'adaptation de la société française au vieillissement de la population) ou le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale traitent d'enjeux majeurs pour notre société. Pour que ces lois réussissent, il faut la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques, sortir le plus possible d'une approche par « silo ». La mutation des territoires nécessite d'identifier des fonctions de traits d'union, d'assembleur des différentes initiatives afin d'avoir une approche globale des personnes destinataires du service public, quel que soit son mode d'exercice (en régie ou par délégation).

Le développement social comme le développement économique ou écologique est de nature à réaffirmer le sens de la proximité, de l'importance de s'occuper de la vie quotidienne des habitants. Pour cela, les réformes en cours doivent respecter des principes simples afin d'accroître l'efficacité des politiques publiques. La loi ne prend pas la bonne voie quand elle propose un découpage sans appel et uniforme de certaines compétences. Il nous semble important de faire confiance à la capacité de négociation des acteurs locaux pour préciser le « qui fait quoi » de façon opérationnelle et lisible. L'intelligence collective territoriale n'est pas incompatible avec une organisation clarifiée des compétences. La rationalisation n'appelle pas forcément l'uniformité. L'ensemble des diagnostics existants montre que c'est en améliorant cette coordination, le « qui fait quoi », adapté à la diversité des territoires que l'on pourra continuer à produire du service public rénové en se rappelant que les services publics sont avant tout une ressource offerte aux habitants : c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. La question de l'accessibilité est dès lors une question de connexion des populations à cette ressource et ceci concerne tant les espaces ruraux que les espaces urbains.

La mise en œuvre des politiques publiques suppose donc de s'adapter aux réalités territoriales (qu'elles soient métropolitaines, périurbaines, urbaines ou rurales) avec au préalable un diagnostic partagé et au service d'un projet, accompagné d'un processus d'évaluation. Quelles que soient les limites d'un territoire, celles-ci ne peuvent, par essence, répondre à toutes les problématiques des politiques publiques. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République doit permettre de moderniser l'action publique, de simplifier le paysage administratif et ainsi de rendre aux citoyens un service public plus efficace et plus lisible.

L'exercice efficace et moderne des politiques publiques suppose à la fois une proximité suffisante et une forte intégration de ces politiques, tant il est vrai que les difficultés rencontrées par les habitants sont liées entre elles et sont mieux prises en compte quand elles le sont dans leur transversalité.

Nous devons être soucieux d'inventer des dispositifs qui concilient exigence de clarification des compétences et exigence d'adaptation à la diversité des territoires, spécialisation des actions et transversalité de la réponse apportée aux citoyens. En quelque sorte, il nous faut inventer le trait d'union entre la loi MAPTAM qui prévoit une enceinte de répartition négociée des compétences avec les CTAP et la loi NOTRe qui fixe un régime d'attribution universel des missions.

b) Sa mise en œuvre.

- Il convient d'abord de s'appuyer sur les conventions territoriales à l'article 4 de la loi MAPTAM permettant une répartition négociée des compétences. Pour rappel, dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique, ces conventions permettent de fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour les compétences partagées entre collectivités.

Ces conventions comprennent :

- 1° Les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs sur l'ensemble du territoire de la région ;
- 2° Les délégations de compétences entre collectivités territoriales, ainsi que les délégations de la région ou du département à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 ;
- 3° Les créations de services unifiés, en application de l'article L. 5111-1-1 ;
- 4° Les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger aux 2° et 3° du I de l'article L. 1111-9 ;
- 5° La durée de la convention, qui ne peut excéder six ans.

Par ailleurs, les dispositifs de clarification des compétences et d'adaptation à la diversité des territoires pourraient s'inspirer de la liste suivante :

- (i) **Dans sa rédaction actuelle, l'article 23 du projet de loi** prévoit le transfert des compétences sociales des Départements aux Métropoles pour au moins trois groupes de compétences sur les sept énumérés. Les coûts de mise en œuvre, dans le temps, pourraient être bien supérieurs aux gains espérés si n'est pas pris en compte l'écosystème local de ces politiques sociales et les dynamiques d'amélioration engagées par les acteurs locaux. Sa rédaction pourrait donc évoluer

Proposition d'amendement :

Le IV de l'article L. 5217-2 serait ainsi rédigé :

« IV. – Sur le territoire de chaque métropole, le département, les communes, la métropole, les services et agences de l'Etat et les caisses de sécurité sociale élaborent un diagnostic partagé des compétences exercées en matière sociale et médico-sociale afin de déterminer par convention la répartition des compétences la plus adaptée au territoire, et proposer le cas échéant des délégations de compétences appropriées. Ce diagnostic et ces propositions sont élaborés avant le 30 juin 2017 et font l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique. »

Les dispositions du présent IV ne sont pas applicables à la métropole du Grand Paris régie par le chapitre IX du présent code.

2° L'article L. 3211-1-1 est abrogé.

(ii) Une révision fine et discutée territorialement, du pilotage et de la gestion des responsabilités, basée sur le principe de la délégation concertée, pourrait être proposée.

La délégation présente l'avantage de ne pas impliquer de lourdes réorganisations institutionnelles qui perturbent sur de longues périodes les organisations et le service rendu au public. Elle doit permettre une juste adaptation aux réalités territoriales (qu'elles soient métropolitaines, périurbaines, urbaines ou rurales), en étant précédée d'un diagnostic partagé et construite au service d'un projet, accompagné d'un processus d'évaluation.

Il est donc proposé un article de principe dans le CGCT sur la délégation de compétences :

toute compétence de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un EPCI peut être déléguée à une autre collectivité de manière ascendante ou descendante à partir d'un diagnostic partagé, d'un projet de territoire et d'un processus d'évaluation afin d'assurer une optimisation et une simplification du service public. (Insertion d'un article L.1511-1-2 dans la cinquième partie, livre Ier du CGCT). Le résultat attendu est une meilleure lisibilité pour le citoyens du "qui fait quoi" adapté à la réalité des territoires et non "pensé d'en haut" et de façon uniforme.

Cette proposition fait écho aux propositions précédentes concernant la recherche systématique des doublons existants entre l'Etat et les collectivités locales.

Le code général des collectivités territoriales pourrait ainsi être modifié

Serait inséré un article L.5111-1-2 ainsi rédigé :

« Toute compétence de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un EPCI peut être déléguée à une autre collectivité de manière ascendante ou descendante à partir d'un diagnostic partagé, d'un projet de territoire et d'un processus d'évaluation afin d'assurer une optimisation et une simplification du service public. »

L'encadrement de ce principe pourrait être fait par la saisine obligatoire de la conférence territoriale de l'action publique dans un délai de deux ans. L'observatoire de la gestion publique locale pourrait

être chargé d'accompagner cette démarche en favorisant la capitalisation et des apports méthodologiques.

- (iii) La loi ALUR (loi d'accès au logement et pour un urbanisme rénové) a supprimé au 1er juillet 2015 la mise à disposition des services de l'Etat pour l'instruction des autorisations du droit des sols au profit des communes qui appartiennent à un EPCI de plus de 10 000 habitants.**

De nombreux EPCI (établissements de coopération intercommunale) sont sollicités par leurs communes-membres pour se substituer aux services de l'Etat. La création d'un service commun d'instruction constitue une solution adaptée.

Or, de nombreuses communautés n'ont pas la taille critique pour instituer seules un service d'instruction mutualisé. A cet effet, elles se tournent vers des EPCI de plus grandes tailles et sollicitent la mutualisation de cette prestation.

L'article R. 423-15 du code de l'urbanisme dispose que l'autorité compétente, en l'occurrence le maire, peut notamment charger de l'instruction des actes d'instruction les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités. Ainsi, un maire peut charger directement un EPCI extérieur à son territoire communautaire d'instruire ses autorisations du droit des sols.

Cependant, il n'existe pas de dispositif juridique adapté, en dehors de la création d'un syndicat mixte, pour instituer une gestion commune entre les services communs de deux EPCI pour l'instruction des autorisations du droit des sols permettant à chacun des maires de conserver un lien direct avec son territoire.

Dans l'état actuel du droit, il est possible de **créer des ententes entre communautés pour mutualiser l'acquisition d'outils utiles à l'instruction des autorisations de construire au profit des services communs d'instruction respectifs**. En revanche, l'instruction en tant que telle ne peut pas être l'objet d'une entente entre communautés.

Or, cette solution souple serait adaptée à l'instruction des autorisations du droit des sols portée par deux services communs créés par deux EPCI.

L'article L 5221-1 du code général des collectivités territoriales serait complété de la manière suivante :

« Une entente peut être instituée entre les services communs de deux établissements de coopération intercommunale pour l'instruction des autorisations du droit des sols. Ils peuvent passer entre eux une convention pour la gestion commune de l'instruction des autorisations du droit des sols ».

- (iv) Des Ententes sur des compétences déterminées entre la Métropole et les gestionnaires des territoires limitrophes (à l'image de ce qui se fait dans le Nord ou dans l'Est avec les politiques inter-frontalières) pourraient être organisées entre les territoires, qu'ils soient régionaux, départementaux, ou intercommunaux.**

Implicitement, cette démarche de bon sens sous-tend l'idée qu'une métropole est nécessairement multipolaire.

Proposition 12 : Redonner à la parole publique toute son autorité et tout son sens en améliorant les outils qui favorisent la démocratie participative.

a) Pourquoi cette proposition ?

Les événements dramatiques qu'a connus la France au début de l'année ont relancé le débat autour de la citoyenneté et de l'éducation à la citoyenneté dans une République laïque. Les débats se sont fortement orientés vers le rôle de l'Education nationale et la façon dont chacun peut amener sa pierre à la cohésion nationale.

De façon générale, l'exigence de démocratie participative est à tout moment et partout l'affaire de tous : des habitants, des élus, des bénévoles, des professionnels, des organisations et des territoires. Avec le plan pluriannuel gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (qui concerne l'ensemble des politiques publiques, le national comme le local), la participation des personnes, des « usagers » des services publics, ce qui est parfois appelé l'expertise d'usage, est régulièrement mise en avant et portée au débat. Les nouveaux contrats de ville ont proposé auprès des intercommunalités des conseils citoyens. Chaque contrat doit contenir une orientation et un projet concernant la citoyenneté et la lutte contre les différentes formes de discriminations.

Cependant, la profonde métamorphose que connaît notre société, la massification des problèmes sociaux, la prééminence des modes d'intervention individualisés et la bureaucratisation, concomitantes à une limitation des ressources budgétaires, peuvent renforcer un sentiment d'impuissance dans la possibilité d'agir.

De même, le principe de précaution, qui a aujourd'hui valeur constitutionnelle, peut parfois tendre à limiter les prises d'initiatives afin de ne pas engager sa responsabilité pénale ou civile.

Les solidarités de droit doivent être complétées par des solidarités d'engagement afin d'établir les conditions d'une société plus inclusive.

La « haute exigence démocratique » exige de faire avec, de faire côte à côte, de co-produire et de construire des compromis. La démocratie peut alors être « une promesse » qui doit s'inventer en proposant comme le suggère Jo Spiegel un nouveau métier, celui d'ingénieur des débats publics. Elle exige d'agir en proximité.

Le débat sur l'amélioration de l'accessibilité des services publics à la population n'est pas nouveau. Le projet de loi NOTRe dans sa version initiale proposait d'aller plus loin dans la volonté de traiter de l'accès au service de façon globale (maisons de service au public), sans distinction relative au statut de l'opérateur, de façon à permettre une organisation des réponses territoriales les plus adaptées aux besoins des populations.

Au moment où de grands ensembles territoriaux se constituent, il nous semble nécessaire de pouvoir étoffer l'appareil juridique du registre de la participation citoyenne et donc de la proximité. La pratique a déjà fait beaucoup en la matière, les initiatives se diffusent entre collectivités mais le droit doit apporter de nouvelles garanties notamment par des mesures de simplification et de transparence susceptibles de favoriser l'engagement de tous.

b) Mise en œuvre opérationnelle de la proposition.

Ainsi, il pourrait être envisagé de retenir un certain nombre de dispositifs parmi la liste suivante :

- (i) **Mieux former les acteurs de la gestion publique locale à développer et rénover un débat public plus participatif** à travers un fléchage vers ces questions des crédits de formation des élus et un module de formation obligatoire pour les cadres territoriaux ;
- (ii) **Assouplir le droit de pétition** prévu par l'article 72-1 de la Constitution pour que les questions soulevées puissent être véritablement débattues par les instances délibérantes ;
- (iii) **Rendre obligatoires les comptes rendus de mi-mandat**, particulièrement dans les instances intercommunales, métropolitaines, départementales ou régionales, en s'appuyant sur les expériences existantes ;
- (iv) **En matière de planification (PDU, PPA, PPEB, Agenda 21, etc), mieux hiérarchiser les documents.** Par exemple, supprimer le document communal quand celui-ci existe à l'échelle intercommunale (Rapport de développement durable ou Agenda 21) ;
- (v) **Prévoir dans les documents programmatiques** de politiques publiques (schémas, plans, programmes,...) **l'association de représentants de la société civile et des usagers des services publics ;**
- (vi) **Systématiser la création de guichets uniques** (administratifs et techniques décentralisés) ;
- (vii) **Réformer les enquêtes publiques** dont la lourdeur administrative ne permet plus de répondre aux objectifs initiaux et ne permet pas d'associer efficacement la population aux grands projets territoriaux ;
- (viii) **Optimiser la réponse des services par une simplification de la relation de l'utilisateur à l'administration.** Par exemple : réponse simplifiée par mail ou autres nouveaux outils, en allégeant pour certaines demandes le formalisme ou la lourdeur de nos structures ;
- (ix) **Développer le droit à l'information** notamment autour du rôle de la CADA ;
- (x) **Créer une commission nationale chargée d'évaluer la pertinence de certains labels ou celles d'enquêtes/sondages.**

Remerciements

Les présidents des associations de l'Entente souhaitent remercier toutes celles et ceux qui ont contribué à ces travaux et particulièrement :

Jean-Pierre Auger, Didier Bacqueville, Arnaud Bonnin, Laurence Chenkier, Yves Duruflé, Laurence Malherbe, Bruno Paulmier, Boris Petroff, Mireille Pillais et Joël Roy.

Un grand merci à Charles-Thibault Petit qui a effectué un travail de consolidation des différentes contributions.