

TERRITOIRES D'AVENIR, AVENIR DES TERRITOIRES

Estelle Grelier

23/01/2017

La réforme territoriale aura été l'une des actions majeures du quinquennat qui s'achève. Mieux organiser nos territoires est une ambition à la croisée de multiples enjeux, démocratiques, économiques et sociaux. S'inscrivant à la fois dans l'histoire longue de la décentralisation et dans le prolongement immédiat de l'action menée depuis cinq ans, Estelle Grelier, Secrétaire d'État chargée des collectivités locales, apporte ici sa vision de ce que pourraient être les prochaines étapes de la réforme engagée et fait des propositions.

Approfondir la décentralisation en confortant les acquis de la réforme territoriale

À la suite de la réforme territoriale, majeure, conduite sous le quinquennat du président François Hollande, les territoires aspirent légitimement à une stabilité institutionnelle et législative. Depuis 1982, le mouvement de décentralisation n'a cessé de progresser pour que les politiques publiques répondent au mieux aux attentes de nos concitoyens, en leur offrant un accès aux services publics adapté aux spécificités de chaque territoire. La décentralisation est à la fois un mode d'organisation et une conception du pouvoir qui mérite d'être continuellement interrogée. Elle l'est d'ailleurs par la gauche, à chaque fois qu'elle exerce le pouvoir au plan national, qui défend une émancipation accrue des territoires dans un État régulateur et péréquateur et une Europe des projets. Sans sacrifier à la nécessité d'assurer une stabilité institutionnelle dans l'immédiat, il est important de continuer à penser la décentralisation, qui vit dans un monde qui se transforme. Elle doit être le sujet de débats politiques plus approfondis et plus présents. Le besoin de stabilité institutionnelle ne doit pas être entendu comme une volonté de *statu quo*. Il ne saurait justifier un refus de rénover les structures existantes, d'apporter des améliorations souhaitées par les élus eux-mêmes dans l'administration quotidienne des collectivités dont ils ont la charge et dans l'élaboration des politiques publiques car, *in fine*, c'est à l'habitant que ces dernières s'adressent.

Les habitants doivent être replacés au cœur des réflexions. Les réformes territoriales, quelles

qu'elles soient, ne peuvent ni ne doivent se résumer à des lois d'élus pour les élus. En 1982, la raison première du mouvement de décentralisation fut de rapprocher le citoyen de la décision. C'est le seul principe qui doit guider les raisonnements en matière d'évolution des institutions locales. Replacer l'humain dans les mouvements de réforme, c'est également prendre en compte les agents qui œuvrent quotidiennement au bon fonctionnement des collectivités et à la mise en œuvre des politiques publiques. Faire évoluer l'action publique nécessite de revisiter leur cadre d'emploi, plutôt que de proposer la suppression de 500 000 postes de fonctionnaires, toutes fonctions publiques confondues, message phare et réitéré de la droite. Au lieu de se laisser enfermer dans un débat binaire entre les tenants de l'abrogation du statut de la fonction publique territoriale et les partisans de l'immobilisme, il s'agit plutôt de mettre en perspective, moderniser et adapter le statut. Créée en 1984, la fonction publique territoriale a accompagné un mouvement pionnier de décentralisation. Aujourd'hui, il devient nécessaire d'approfondir le modèle en donnant un véritable contenu à cette fonction publique de métiers, que beaucoup appellent de leurs vœux.

Les cadres de l'action publique ont été rénovés en profondeur au cours de ce quinquennat. Il faut les faire vivre et les laisser exprimer tout leur potentiel. Il s'agit de tirer tous les bénéfices de la nouvelle organisation des pouvoirs locaux, mise en place grâce aux lois MAPTAM, nouvelle délimitation des régions et NOTRe, tout en continuant à penser l'avenir de nos institutions locales. Les possibilités d'évolutions demeurent nombreuses, notamment dans la coordination des acteurs publics et les mutualisations de moyens. Une approche différenciée des réalités territoriales doit permettre de nouvelles avancées en provenance du terrain lui-même.

La région comme échelle de planification et de coordination, l'intercommunalité comme espace d'action

La réforme territoriale menée entre 2012 et 2017 était une nécessité, largement admise à droite comme à gauche, mais la réalisation, souvent annoncée, en avait sans cesse été repoussée. Le gouvernement s'y est attelé, avec détermination, durant ce quinquennat.

Notre pays a revu son organisation territoriale à la lumière de la réalité de la vie des habitants, avec des communes repensées, des intercommunalités recomposées à l'échelle des bassins de vie, des métropoles fortes, des départements recentrés sur les solidarités sociales et territoriales et des régions élargies et renforcées. Autant d'échelons imbriqués pour une architecture équilibrée des pouvoirs locaux.

Ainsi, les régions ont désormais une taille adaptée au concert européen et sont dotées de compétences stratégiques en matière d'aménagement du territoire et de développement

économique, dont les orientations sont prescriptives. Les départements, à la faveur d'un large débat parlementaire sur leur devenir, sont quant à eux confortés dans leurs missions en matière de solidarités humaines et territoriales. La carte intercommunale a été profondément refondue. 1266 intercommunalités structurent le pays au 1^{er} janvier 2017, contre 2062 au 1^{er} janvier 2016.

Les intercommunalités, désormais adossées au territoire du quotidien des habitants, sont les relais au niveau local des grandes orientations stratégiques portées par les régions, le niveau pertinent d'organisation des services publics et de territorialisation des politiques publiques, enjeu central du dialogue et de la contractualisation entre acteurs publics.

Ce renouveau de la contractualisation, fondée sur la confiance entre les parties, doit permettre de donner pleinement corps au principe de subsidiarité afin qu'il s'applique de manière adaptée à chaque politique publique. La France connaît des transformations démographiques et territoriales majeures, qui sont appelées à se poursuivre. Où qu'ils demeurent, les Français attendent des services de qualité, adaptés à leurs besoins : éducation, emploi, santé, culture, dépendance, garde d'enfants, accès à internet, sport, etc. Cela concerne à la fois l'accessibilité à ces services et leur contenu.

Sur le plan financier, des évolutions majeures ont eu lieu durant ce quinquennat. Alors que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont baissé, la solidarité financière entre les collectivités locales a été renforcée de manière inédite, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif, comme l'illustrent l'évolution de la péréquation et la réforme de la dotation de solidarité urbaine. L'autonomie financière des régions a été nettement renforcée, en cohérence avec la réforme territoriale et à rebours des choix opérés par la majorité précédente lors de la réforme de la taxe professionnelle. La révision des valeurs locatives cadastrales, opérationnelle pour la campagne d'imposition 2018 des locaux professionnels, constitue une avancée historique. La méthode éprouvée pour arriver à ce résultat doit être maintenant appliquée pour la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Enfin, l'État a apporté un soutien accru à l'investissement local, par le biais de dotations dédiées (FSIL et DETR) dont les montants ont été considérablement augmentés ces cinq dernières années.

Ainsi, la réforme territoriale conduite et l'effort accompli en matière budgétaire et de péréquation ont permis d'établir un cadre d'action rénové et solide pour les acteurs locaux. La question d'une nouvelle étape reste cependant posée, tant la décentralisation est une dynamique continue.

L'avenir : une décentralisation aboutie avec des collectivités aux moyens renforcés, partenaires d'un État recentré sur ses missions régaliennes

Les évolutions économiques et démographiques ont fait émerger trois niveaux de décision parce qu'ils sont les mieux adaptés à la conduite des actions de développement et de gestion de l'espace : l'Europe, les régions et les intercommunalités. Il s'agit désormais de privilégier la mise en œuvre de l'intervention publique à chacune de ces échelles, en cohérence avec le renforcement de l'État régalien ; à rebours de ce que proposent les conservateurs qui continuent à plaider pour le modèle archaïque « communes – départements – État », dont on sait pourtant qu'il a démontré toutes ses limites.

Un constat s'impose s'agissant du département. Entre deux structures appelées à se développer, la région d'une part, les communautés d'autre part, le conseil départemental doit encore évoluer. Il doit devenir le lieu de coordination des intercommunalités. Il doit accepter de changer afin que son action puisse être renforcée et mieux agencée avec celle de l'État. En effet, le département est aussi le territoire d'action de proximité de l'État : décentralisation et déconcentration doivent se conjuguer, comme garantes de la cohésion du territoire départemental. Le département reste, en outre, une échelle utile d'organisation pour mutualiser des compétences, de l'ingénierie, des moyens de gestion comme le font aujourd'hui certains grands syndicats techniques intervenant dans le domaine des déchets, de l'eau ou de l'énergie, notamment.

Il devient, par ailleurs, essentiel de donner aux régions les moyens d'assumer leurs ambitions, au service de tous les territoires. L'octroi d'une fraction de TVA, décidée par la loi de finances pour 2017, est un premier pas encourageant. C'est une mesure décentralisatrice et progressiste. Il faut aller plus loin encore, sur le terrain des ressources dynamiques et autonomes pour renforcer leur autonomie fiscale, mais également sur celui du pouvoir réglementaire, qui reste certainement la dernière marche à franchir pour mener à son terme la dynamique de décentralisation.

Le rôle de la commune est également appelé à évoluer. Le débat sur l'élection des élus communautaires par un scrutin direct doit y participer. La commune reste la seule collectivité qui conserve la clause générale de compétence, mais les maires, notamment ceux des petites communes, dont les charges sont devenues excessives, ont conscience de la nécessité de redéfinir les responsabilités de leur collectivité. Les chiffres sur les communes nouvelles l'illustrent : plus de 500 communes nouvelles au 1^{er} janvier 2017 témoignent de l'amplification du mouvement depuis l'adoption de la loi de mars 2015, issues de la fusion de plus de 1 600 communes historiques et regroupant une population totale de près d'1,7 million d'habitants. Ainsi, notre pays compte désormais moins de 36 000 communes, un chiffre réputé pourtant jusqu'alors

infranchissable. Au-delà du nombre, il est possible d'aller plus loin sur le plan des pratiques. Les communes pourraient voir leur mission axée sur la collecte des besoins des populations et sur la gestion de proximité. Car, en même temps que l'émergence des transformations provoquées par l'intercommunalité, l'identité communale reste forte, et elle est vecteur du vivre ensemble. Les quelque 550 000 élus locaux sont indispensables à l'animation du tissu social. Leur fonction doit néanmoins se transformer. La République des territoires n'est pas contradictoire avec celle des maires. Cette dernière doit demeurer en ce qu'elle est porteuse de valeur (liberté, égalité, fraternité auxquelles on doit ajouter, s'agissant du niveau local, solidarité et proximité) mais elle doit parallèlement se confronter au réel par l'affirmation des échelons pertinents d'action publique, dans un cadre démocratique rénové.

De ce point de vue, il devient urgent, dans le contexte actuel de crise de la citoyenneté, de susciter l'implication des habitants dans la vie publique, qui passe par la multiplication des lieux et des instances de débats publics mais aussi par la volonté de leur donner les moyens de participer de manière effective à la fabrique de la décision, sur la base d'informations claires. Le citoyen ne fera entendre sa voix que s'il a la certitude d'être écouté. Cela suppose surtout une réconciliation durable entre le peuple et les élus. Les élus doivent accepter la participation du citoyen et faire en sorte qu'elle soit réalisable. La démocratie participative est indispensable pour enrichir le débat et rendre la vie publique transparente et claire, sans l'opposer à la démocratie représentative qui doit rester celle de la prise de décisions. D'ailleurs, les avancées vers un statut de l'élu et la limitation du cumul des mandats faciliteront l'accès aux responsabilités locales pour davantage de citoyens. Car c'est bien dans les territoires que cette réconciliation peut d'abord avoir lieu. Les décisions qui y sont prises ont des impacts immédiats dans la vie de nos concitoyens. C'est en participant à ces choix concrets et déterminants pour leur vie quotidienne que les Français percevront le sens des actions conduites par les différents acteurs publics et pourront plus réellement s'en emparer.

À cet égard, le renforcement de l'ouverture des données par les collectivités est un enjeu déterminant. Ces données, facilement disponibles et réutilisables, permettront à la société civile (notamment aux associations et start-ups) de développer des applications citoyennes (*civic tech*) pour rapprocher concrètement l'habitant de l'action publique locale. Un pas conséquent a été franchi à travers l'obligation légale, inscrite d'abord dans la loi NOTRe puis reprise dans la loi pour une République numérique, d'ouverture des données publiques désormais applicable à toutes les collectivités de plus de 3500 habitants. La prochaine étape sera la mise en place, conjointement par l'État et les collectivités, d'un dispositif d'accompagnement adapté aux réalités territoriales.

L'avenir du rôle de l'État dans les territoires doit également être interrogé. Il faut moins d'État dans la gestion quotidienne de la vie locale au bénéfice d'un État plus efficace et recentré sur ses

priorités stratégiques.

Les bénéfices du maintien des responsabilités des administrations centrales et territoriales de l'État doivent être réexaminés. À titre d'exemple, le contrôle de légalité doit évoluer, être allégé, pour tenir compte de la capacité des collectivités à s'auto-organiser et à développer des contrôles internes, au moins au-dessus d'un certain seuil de population. Les priorités du contrôle de légalité doivent également tenir compte de la politique de simplification des normes ; cette dernière devant être non seulement maintenue mais surtout accélérée. Des progrès réels sont intervenus durant ce quinquennat ; il faut les prolonger, en cohérence avec l'autonomie accrue des territoires.

Ainsi, l'État pourra se recentrer sur les domaines régaliens et des missions moins nombreuses et plus clairement définies.

De façon générale, l'État doit désormais faire confiance aux collectivités et ces dernières prendre pleinement en main les missions qui leur sont confiées. L'organisation d'une COP des territoires est ainsi proposée. Elle sera le lieu du débat et de la signature d'un contrat triennal entre l'État et les collectivités territoriales qui fera l'objet d'une évaluation partagée à la veille de son renouvellement avec, le cas échéant, des objectifs revus et actualisés. Cette COP des territoires trouvera son prolongement au niveau régional à travers les conférences territoriales de l'action publique.

Cette réorganisation du dialogue entre l'État et les territoires et entre les territoires eux-mêmes ne peut se concevoir sans une refonte de la gouvernance en matière financière et fiscale.

Dans un contexte de fortes tensions financières, le partage des ressources fiscales entre les différents échelons d'action publique est un élément clé du renouveau du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Il faut, en effet, toujours garder à l'esprit que ce sont les mêmes contribuables qui supportent la fiscalité nationale et locale. Dès lors, trois réponses doivent pouvoir permettre de structurer le débat :

- est-ce juste ? C'est l'égalité devant l'impôt ;
- quelle en est la finalité ? C'est la base du consentement des contribuables à l'impôt ;
- qui a décidé ? C'est la responsabilité de l'élu qui doit l'assumer.

Sur le respect du principe d'égalité devant l'impôt, une réforme de fond est en cours. C'est l'actualisation des valeurs locatives cadastrales. Cette réforme a été tentée et abandonnée par de nombreux gouvernements, de droite comme de gauche. Lancée à la fin de ce quinquennat, elle doit être conduite à son terme. Il faudra en mesurer pleinement les effets avant d'envisager d'autres mesures fiscales.

La question du décideur et de la finalité de l'impôt sont pleinement imbriquées. Les collectivités locales disposent de leviers fiscaux importants. Elles en tirent d'ailleurs l'essentiel de leurs recettes, loin devant les concours financiers de l'État. Mais elles ne sont pas seules à intervenir en matière de fiscalité locale. Le législateur et le gouvernement ont la responsabilité d'une partie de la politique fiscale locale, qu'il s'agisse de l'exécutif, qui peut par exemple décider de créer ou de supprimer des abattements et des exonérations, ou des parlementaires qui décident annuellement du taux de revalorisation des bases fiscales. Par souci de transparence, il est essentiel que les débats sur ces questions ne se résument pas à l'examen rapide et partial au Parlement des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Un débat d'orientation des finances locales doit se tenir chaque année, avant le PLF, et faire l'objet d'un suivi infra-annuel avant la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne. Il doit être précédé d'une discussion sur la répartition des efforts, conséquence des politiques nécessaires de maîtrise des finances publiques, sur le modèle imaginé pour la Conférence nationale des finances publiques, qui n'a pas vu le jour, mais dont la composition augurait de débats partagés. Ainsi, les moyens d'un pilotage global et partagée en matière financière seront donnés.

En effet, les collectivités locales pèsent aujourd'hui près de 250 milliards d'euros dans la dépense publique. Les concours financiers de l'État couvrent moins du tiers de cette dépense. Si de très nombreuses instances de concertation en matière de gestion budgétaire, de comptabilité et de dotations existent et permettent, même imparfaitement, un travail partagé, la concertation pour le pilotage global des finances publiques doit se construire. Pour être équilibré, il devra nécessairement inclure le poids financiers pour les collectivités des décisions prises par l'État. Pour redonner de la cohérence et de la lisibilité, il est nécessaire que chacun des acteurs de la politique fiscale cesse de travailler de manière isolée : dans une organisation décentralisée des pouvoirs, où les concours financiers de l'État aux collectivités sont gelés ou en diminution, toute mesure nouvelle, qu'il s'agisse de recettes supplémentaires ou d'exonérations a des conséquences multiples sans que l'information à la disposition des décideurs ne permette de les mesurer précisément. L'État ne dispose pas d'outils d'analyse suffisamment développés, ce qui rend très difficile le travail préparatoire aux lois de finances et l'information du Parlement, des collectivités et *in fine* du contribuable. À l'image du comité des finances locales qui permet déjà de préparer plusieurs mois à l'avance les réformes et aménagements relatifs aux dotations aux collectivités, un lieu de pilotage partagé permettrait de faire la synthèse des mesures souhaitées et de faire des choix en ayant connaissance de l'intégralité de leurs conséquences. Il pourrait également, par une réflexion plus globale sur le niveau et la nature des prélèvements obligatoires, permettre de débattre d'une plus grande spécialisation des impôts locaux en lien avec leurs compétences, ou travailler au partage d'impôts d'État et à la recentralisation de certaines recettes fiscales lorsque cela est nécessaire.

Par ailleurs, la fiscalité locale reste imbriquée. Pour n'évoquer que les principaux impôts locaux directs, le produit de la CVAE et des IFRS est partagé entre départements, communes, EPCI et régions et la taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue par le secteur communal mais aussi par les départements. À l'avenir, en lien avec la révision des valeurs locatives de locaux d'habitation, la question du transfert de la part de la taxe départementale sur le foncier bâti au bloc communal, en substitution de ressources figées, devra être posée. De la même manière, il faut envisager à terme la suppression de la taxe d'habitation au profit d'une fraction locale de l'impôt sur le revenu. Ce schéma, auquel s'ajoute l'affectation d'une part de TVA aux régions, est celui d'une spécialisation de l'impôt, qui doit permettre une meilleure lisibilité du financement des politiques publiques.

Enfin, l'intervention de l'État en soutien aux projets d'investissement des collectivités devra être re-questionnée. Si le renforcement des dotations d'investissement était nécessaire dans le contexte de réorganisation territoriale conjugué à une baisse des dotations, les crédits d'investissement de l'État doivent être, à l'avenir, prioritairement affectés aux grands équipements structurants d'envergure nationale, pour une politique d'aménagement de l'espace planifiée et mieux financée.

Une nouvelle étape de la décentralisation autour de cinq grands objectifs

- Renouveler le cadre du dialogue entre les collectivités et l'État.
- Conforter le renforcement des régions.
- Transformer le conseil départemental.
- Parachever le mouvement intercommunal.
- Associer les habitants.

Renouveler le cadre du dialogue entre les collectivités et l'État

Clarifier la répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales par l'organisation d'une COP des territoires

- Depuis 35 ans, les transferts de compétences entre l'État et les collectivités et entre collectivités ont été décidés progressivement, au fil des textes législatifs, sans toutefois répondre à un schéma d'ensemble préalablement établi. Les discussions récentes sur l'opportunité de recentraliser certaines politiques – comme le RSA – en témoignent, laissés à

l'arbitrage de positionnements politiques de circonstances. Pour procéder à une clarification des compétences, confrontée, partagée, et partant effective, il convient de renouveler et de moderniser le cadre du dialogue entre toutes les parties prenantes.

- Ce débat pourrait prendre la forme d'une COP des territoires, organisée dès le début de la prochaine législature. Le *Grenelle de l'environnement* ou encore le *Débat national sur la transition énergétique*, exemples réussis de concertation, inspireront la méthode.
- Cette réflexion nationale, déclinée dans les territoires, serait aussi une occasion d'intéresser les Français, en la mettant en lumière, à l'organisation politique et administrative, qu'ils vivent au quotidien mais qui leur est pourtant encore trop méconnue. Ce débat, qui doit être largement diffusé, est la condition d'acceptabilité d'une décentralisation approfondie dans notre pays.
- La COP des territoires structurera de manière pérenne et indépendante les relations entre l'État et les collectivités, en se dotant d'un secrétariat permanent et en accueillant le CFL, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, ainsi que le CNEN, qui en composeront les commissions thématiques. Elle sera ainsi l'espace privilégié d'échanges entre l'État, les administrations centrales et les représentants de tous les niveaux de collectivités, pour discuter de la répartition des compétences, de la trajectoire des finances publiques, de la réforme de la DGF, des normes, des orientations stratégiques de l'État et des politiques publiques co-portées. Elle sera consultée sur les projets de loi, en amont de leur présentation au Parlement, les décrets et les circulaires. Les réflexions conduites devront aboutir à la conclusion d'un contrat triennal, dont la COP des territoires sera chargée du suivi, de l'évaluation et de la reconduction.

Créer un ministère des territoires, traitant des collectivités territoriales, de l'aménagement du territoire, tant dans une acceptation urbaine que rurale, et de la politique de la ville, interlocuteur principal de la COP des territoires. Pour lui donner force et cohérence, la DGCL et le CGET devront se rapprocher, soutenus par les autres administrations centrales (DHUP, par exemple). Cette association de compétences permettra une collecte et une analyse des données convergentes pour des études prospectives globales.

Réviser la Constitution

- Supprimer le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, pour certaines politiques publiques clairement identifiées, s'agissant de l'aménagement de l'espace et du développement économique notamment. Il est, de fait, devenu une fiction depuis les nouveaux schémas prescriptifs régionaux (SRDEII et SRADETT), pour lesquels il est nécessaire d'en passer artificiellement par une signature du préfet et il constitue un obstacle

à la mise en œuvre pleine et entière du principe de chef de file.

- Supprimer le carcan de l'expérimentation, en ne faisant plus référence à la généralisation et/ou, à défaut, à l'abandon du projet à l'issue d'une période déterminée. Accepter des expérimentations de long terme, différentes d'un territoire à l'autre revient à permettre la différenciation territoriale, c'est-à-dire la meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités des territoires.

Conforter le renforcement des régions

Accorder un pouvoir réglementaire aux régions, en tendant à la territorialisation du droit, s'agissant tant de l'application de la loi par les collectivités territoriales que de l'initiative des modifications des lois et règlements qui les concernent.

- Affirmer que, lorsque la région sollicite l'État pour activer son pouvoir réglementaire, le silence du Premier ministre ou du législateur, à l'issue d'un délai déterminé, l'habilite à adopter des règlements d'application.
- Prévoir que les régions pourront proposer des modifications ou des adaptations aux lois et règlements les concernant, en vigueur ou en cours d'élaboration, pour une meilleure prise en compte de la diversité territoriale.
- Accepter qu'une seule région pourra proposer des adaptations normatives pour son seul ressort. Une loi pourra ainsi traiter différemment une région du fait d'une situation singulière reconnue. En outre, plusieurs régions pourront demander ensemble une adaptation particulière.

Régionaliser le service public de l'emploi, en soutenant une politique globale de l'emploi, qui inclut la formation professionnelle et le développement économique des territoires. Ces deux compétences sont déjà exercées par les régions ; il paraît ainsi donc cohérent d'organiser une décentralisation complète du suivi et du placement des demandeurs d'emploi au niveau des régions, pour une politique d'accompagnement ou de retour vers l'emploi, assise sur la complémentarité entre les politiques de soutien à l'économie et la création d'emplois et la formation professionnelle. Cette évolution serait particulièrement lisible pour les citoyens et contribuerait à incarner et légitimer davantage le fait régional.

- Prévoir (au besoin par expérimentation et pour les régions qui le souhaitent) que la région assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire, en régionalisant Pôle emploi et en lui transférant les crédits d'État concernés.
- Confier au conseil régional la responsabilité de l'élaboration d'une stratégie

d'accompagnement vers l'emploi, après concertation au sein du CREFOP, et la rendre prescriptive, par parallélisme des formes avec le SRDEII. La présidence du CREFOP est, en conséquence, attribuée au président de région.

Transformer le conseil départemental

Expérimenter la mise en place d'une fédération d'intercommunalités, au sein du conseil départemental.

- Instance de coopération entre les intercommunalités d'une part et de coordination entre les intercommunalités et le conseil régional d'autre part, cette fédération des intercommunalités ne serait pas une collectivité territoriale de plein exercice, mais une instance légale du conseil départemental (à l'image des commissions permanentes), dont seraient membres de droit les présidents des intercommunalités du département ainsi que les présidents du conseil départemental et du conseil régional.
- Elle serait chargée de :
 - coordonner l'action des intercommunalités dans le département et la mutualisation de leurs actions et de leurs moyens ;
 - veiller à la solidarité des territoires au sein du département ;
 - décliner les politiques régionales dans le département en les articulant avec l'action des intercommunalités.

Après évaluation, cette fédération des intercommunalités pourrait se substituer au conseil départemental. Cette évolution du rôle du conseil départemental nécessite de redistribuer certaines de ses compétences propres, ce qui serait débattu sein de la COP. Un schéma confiant, par exemple, les compétences collèges et routes aux Régions, la compétence sociale à l'État et l'ingénierie territoriale aux intercommunalités pourrait être soumis à la discussion.

Fusionner le département avec les métropoles, par l'extension du modèle lyonnais, c'est-à-dire transformer les métropoles en collectivités à statut particulier, avec une absorption du conseil départemental sur le périmètre de la métropole. Afin de rendre pleinement opérationnel un tel dispositif, il pourrait être réservé, dans un premier temps et de manière automatique, aux métropoles dotées d'un certain poids démographique, tout en permettant, aux autres métropoles, sur la base du volontariat, d'accéder à ce statut.

Parachever le mouvement intercommunal

Décider un moratoire sur les périmètres. Il s'agit de ne plus remettre en chantier de nouvelles révisions obligatoires de périmètres afin de permettre aux élus de porter des projets de territoire, après la phase de fusion importante mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, tout en laissant ouvertes les évolutions volontaires sur le fondement du droit commun.

Élire toutes les assemblées intercommunales au scrutin direct. L'élection fléchée, associée au scrutin communal, n'a pas permis de mettre suffisamment en débat public le projet communautaire, pour qu'il soit connu, discuté et fasse sens pour les habitants. De plus, il est urgent que les conseils communautaires, lieux de décision renforcés, soient soumis à l'obligation de parité.

Institutionnaliser la conférence des maires. Condition de l'acceptabilité du scrutin direct, il importe que chaque commune soit représentée dans l'intercommunalité dont elle est membre. La conférence des maires pourrait être ainsi le support de cet objectif, installant un bicamérisme intercommunal répondant aux impératifs de démocratisation des assemblées délibérantes et de représentation de chaque territoire communal.

Alléger les conditions de majorité pour les prises de compétences, afin de reconnaître pleinement la maturité du fait intercommunal. Dans le même temps, il est important, dans le cadre des fusions, de limiter au maximum la démutualisation des compétences – par un retour à un exercice communal –, en exploitant les nombreuses possibilités offertes par le droit positif.

Systématiser la fiscalité professionnelle unique dans les communautés de communes. Cette uniformisation est un préalable à l'harmonisation de l'ensemble des régimes juridico-financiers des EPCI à fiscalité propre en vue de l'instauration d'une catégorie unique de communauté territoriale, pour assurer davantage de lisibilité à cet échelon d'action publique agissant au quotidien dans la vie des Français par la gestion des principaux services publics locaux.

Instaurer la DGF territoriale pour tous les EPCI, afin de mieux prendre en compte le fait intercommunal dans la répartition de la DGF. La DGF doit être déterminée exclusivement sur la base de critères calculés à l'échelle de l'EPCI, et versée uniquement à ce dernier, ce qui sous-tend de procéder à la consolidation des comptes du bloc communal. Les communautés disposeront ainsi de tous les leviers pour bâtir des pactes financiers et fiscaux ambitieux, qui s'appuient sur leur degré d'intégration, leur mode d'organisation ainsi que sur la diversité de la richesse et des charges des territoires qui les composent.

Accélérer la diminution du nombre de syndicats, dont la gouvernance est souvent peu lisible alors que les budgets gérés sont importants, en allant plus loin que la simple attente du transfert de compétences eau et assainissement aux EPCI à fiscalité propre à titre obligatoire en 2020 (qui entraînera déjà automatiquement la disparition d'un grand nombre de syndicats). À cet effet, chaque début de mandat, le préfet et les élus élaborent en CDCI un schéma de réduction du nombre des structures et organisent ensuite un rendez-vous annuel pour assurer le suivi de sa mise en œuvre.

Accompagner le mouvement des communes nouvelles. Le mouvement des communes nouvelles doit se poursuivre, sur la base du volontariat, et en lien toujours étroit avec l'intercommunalité. La recomposition des périmètres communautaires rend ce remembrement du maillage communal particulièrement opportun pour assurer une gouvernance équilibrée des ensembles intercommunaux et une représentation juste et équitable des territoires infra-communautaires.

Associer les habitants

Favoriser le débat local.

- Prévoir l'instauration, dans les séances des assemblées délibérantes, de séances régulières ou au début de chaque conseil municipal de questions orales d'actualité.
- Rendre obligatoire l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'un sujet lorsqu'une pétition réunissant 5% des habitants le soutient.
- Rendre obligatoire le référendum local décisionnaire sur les projets d'une certaine taille, une des clefs du réinvestissement citoyen.
- Revoir le fonctionnement des conseils permanents d'association des citoyens, à la fois pour en améliorer le fonctionnement et en limiter le nombre.
- Renforcer les moyens des conseils de développement dans les intercommunalités, à l'instar des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESER).

Favoriser le développement de nouvelles formes de participation des citoyens à la décision publique, par l'exploitation de pratiques existantes mais encore trop peu mises en œuvre.

- Mettre en place des outils nécessaires à la réussite de la concertation : ateliers de travail, création collective, visite d'espaces publics avec les participants à la concertation...); retour auprès des citoyens pour témoigner de ce qui a été fait suite à leur participation à la réflexion collective.
- Organiser une véritable animation professionnelle (ingénierie du débat public), qui devrait

conduire de nombreuses collectivités à se doter de telles compétences dans leurs services.

Développer les budgets participatifs en confiant la décision d'engager certaines dépenses publiques aux citoyens et en les rendant obligatoires dans les collectivités les plus importantes.

- Soumettre les propositions à trois critères : satisfaire un motif d'intérêt général ; entrer dans le champ de compétence de la collectivité ; représenter une dépense d'investissement sans générer de dépense de fonctionnement manifestement disproportionnée.
- Prévoir une déclinaison du budget participatif à deux échelles : communale et intercommunale.

Accompagner l'ouverture des données publiques locales, source d'innovation citoyenne et démocratique, support de créations d'activités économiques, impulsion de nouvelles pratiques politiques.

- Définir un socle commun de données à publier de manière prioritaire et mettre à disposition des collectivités des outils pour faciliter l'extraction et la publication standardisée des données.
- Développer un référentiel pédagogique national adapté à la formation de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'*open data* des collectivités et créer un label *open data*, délivré par l'État, pour les organismes de formation actifs dans ce domaine.

Capitaliser et diffuser les retours de terrain de l'expérimentation soutenue par l'État, se déroulant sur l'année 2017 dans neuf territoires-pilotes, visant à observer les meilleurs pratiques en matière d'ouverture des données, d'animation territoriale, d'outils pédagogiques et de réutilisation des données publiées.

Liste des sigles cités dans le texte

CDCI Commission départementale de coopération intercommunale

CESER Conseil économique, social et environnemental régional

CFE Cotisation foncière des entreprises

CFL Comité des finances locales

CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNFP	Conférence nationale des finances publiques
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Etablissement public territorial
FSIL	Fonds de soutien à l'investissement local
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
MAPTAM	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRe	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PLF	Projet de loi de finances
RSA	Revenu de solidarité active

SRADDET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

TVA Taxe sur la valeur ajoutée