

révision générale des
politiques publiques



Les relations entre l'État et les collectivités locales

Rapport du groupe de travail

Présidé par

Alain LAMBERT

Décembre 2007



SOMMAIRE

Introduction

I. La clarification des compétences

1. Etat des lieux
2. Deux pistes de clarification
 - a) clarifier les compétences sur des politiques d'ores et déjà bien identifiées par le législateur
 - b) confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause générale de compétence
3. La mutualisation des services communaux et intercommunaux est devenue une nécessité
4. La clarification des missions et de l'organisation de l'Etat territorial
 - a) l'identification de ses services autour d'un seul responsable
 - b) la déconcentration des responsabilités
 - c) ses fonctions d'arbitrage-contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention

II. L'allègement des contraintes normatives

1. Etat des lieux
 - a) les normes techniques
 - b) l'activité législative et réglementaire de l'Etat
 - c) des contraintes non évaluées et coûteuses
2. Propositions et recommandations
 - a) la consultation des collectivités locales sur la production réglementaire de l'Etat
 - b) l'association des collectivités locales aux processus de décisions communautaires
 - c) l'examen du « stock » normatif
 - d) le cas particulier du code des marchés publics
 - e) l'association des collectivités locales aux processus de normalisations professionnelles
 - f) la régulation des règlements techniques des fédérations sportives
3. Les modalités de décision et d'application des mesures concernant la fonction publique

III. La clarification des relations financières

1. Etat des lieux
 - a) l'identification des éléments les plus significatifs de la progression des dépenses locales
 - b) les principaux motifs de cette évolution : des responsabilités partagées
 - c) la structure actuelle des relations financières Etat-collectivités locales ne favorise pas la maîtrise de la dépense locale
 - d) les défauts de la fiscalité locale
2. Propositions et recommandations
 - a) de la nécessité d'une approche globale de la dépense publique
 - b) les pistes pour une maîtrise par les collectivités locales de leurs dépenses
 - c) l'accompagnement d'une moindre évolution des concours de l'Etat
 - d) la piste de la responsabilisation fiscale

Conclusion

Introduction

La révision générale des politiques publiques ne pouvait ignorer les collectivités locales dont les dépenses publiques représentent la moitié de celles de l'Etat soit 20 % des dépenses publiques totales et plus des deux tiers de l'investissement civil national.

Le Premier ministre a fixé au groupe de travail trois thèmes d'examen : la clarification des compétences, l'allègement des contraintes normatives et les relations financières.

Il ne s'agit donc pas d'un passage en revue générale de l'action des collectivités locales, ni d'un bilan de la décentralisation et de son « acte 2 ». Les rapports abondent sur tous les sujets, qu'ils émanent du Parlement, des corps d'inspection ou de personnalités qualifiées et il en a été pris connaissance.

Le lien entre les trois questions est serré : l'enchevêtrement des compétences et la contractualisation polymorphe qui s'en suit ont sans nul doute un coût élevé et entravent l'efficacité des politiques publiques. Il en va de même de la complexité des normes, même si leur nombre excessif ne tient pas seulement à la mauvaise organisation des compétences. Or, des économies sur les dépenses sont indispensables puisque l'effort financier de l'Etat en direction des collectivités et la pression fiscale locale ne sont plus soutenables.

Evidemment, l'existence de « quatre niveaux » d'administration locale, auxquels s'ajoute l'administration territoriale de l'Etat, n'est pas étrangère à la situation. Pour autant, le groupe a écarté et s'est épargné un débat sur les solutions institutionnelles qui lui ont semblé pour l'instant hors de portée. Il a préféré rechercher les marges de manœuvre permettant à l'Etat et aux collectivités locales d'engager un effort de rationalisation.

Dans le délai imparti, le groupe de travail, associant les trois grandes associations d'élus, des personnalités qualifiées et les principaux directeurs d'administrations centrales concernées, a pu se réunir cinq fois. Le Président a auditionné tous ceux qui le souhaitent et les rapporteurs ont rencontré tous les responsables des groupes d'audit des politiques publiques concernant de près ou de loin les collectivités locales.

Le Gouvernement ayant clairement annoncé une pause dans les transferts de compétences, le présent rapport ne prépare donc pas un « acte 3 » de la décentralisation. Il vise à réunir un consensus sur le diagnostic et les pistes de solution, sans contrainte d'horizon temporel. Il s'attache aux principes qui pourraient soutenir les réformes nécessaires, dont le programme et le rythme relèvent de la Conférence des exécutifs récemment installée par le Premier ministre.

II. La clarification des compétences

3. L'état des lieux

La quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet d'intervention et de financement à la fois des collectivités locales et de l'Etat, voire d'autres acteurs publics (administrations de sécurité sociale, établissements publics, agences...). Sous réserve de correspondances précises de périmètres, les partages de financement sur quelques politiques agrégées illustrent ce phénomène :

| répartition du financement public par grandes politiques (2007) | dépense collectivités locales | dépense budgétaire Etat | dépense fiscale | autres financeurs publics (ASSO, UE, ODAC) |
|---|-------------------------------|-------------------------|-----------------|--|
| Action sociale / insertion | 45% | 17% | 7% | 32% |
| Handicap et dépendance | 20% | 18% | 9% | 53% |
| Formation professionnelle * | 52% | 27% | 8% | 13% |
| Ville, logement et développement urbain | 49% | 18% | 20% | 12% |
| Transports | 53% | 37% | 10% | |
| aides aux entreprises | 13% | 13% | 64% | 10% |
| Famille | 7% | 0,3% | 25% | 67% |
| environnement | 97% | 3% | | |
| Sécurité civile | 85% | 15% | | |
| Sécurité intérieure | 22% | 78% | | |
| enseignement scolaire | 30% | 70% | | |
| Culture, jeunesse et sport | 90% | 10% | | |

* hors financement des employeurs

Au-delà de cette approche budgétaire et agrégée, différents types d'enchevêtrements de compétences et de financements entre chaque niveau d'administration sont présentés en fiches annexes sous forme de schémas.

Selon le cadre juridique applicable et la capacité collective à définir précisément les compétences de chacun, les compétences peuvent être conjointes (co-détenues par plusieurs titulaires), partagées (fractionnées entre plusieurs titulaires), parallèles (reconnues à plusieurs titulaires) ou concurrentes (revendiquées par plusieurs titulaires). La coopération est devenue une nécessité, la codécision souvent la règle avec, en corollaire, un usage massif du contrat et des cofinancements, au point qu'on a pu parler de « dictature du partenariat ».

Les conséquences néfastes sont relevées par tous les rapports, ceux des corps d'inspection comme ceux du Parlement :

- une « comitologie », nationale, régionale et départementale foisonnante,
- des pertes de temps considérables, avant la décision comme dans la mise en œuvre, qui ralentissent l'action publique,
- une inflation de la dépense publique liée autant aux doublons de structure (lesquels n'ont encore jamais été systématiquement inventoriés et chiffrés) qu'à la contractualisation qui n'est pas, contrairement à une idée répandue, un régulateur de la dépense,
- une confusion des responsabilités qui handicape la relation du citoyen-contribuable-usager du service public avec ses élus, locaux et nationaux.

Les racines du mal sont de plusieurs ordres :

- En droit, au-delà des lois de décentralisation, la clause générale de compétence des collectivités locales leur permet de régler les « affaires de leur compétence » sans qu'une définition précise et limitative en existe. Les collectivités peuvent donc intervenir, sous le contrôle du juge, dans tout domaine, sur la base de l'intérêt public local et dès lors que la compétence n'est pas dévolue par les textes à une autre personne publique.
- Toujours en droit, l'Etat reste compétent pour tout : ni la Constitution, ni la loi ne listent ses compétences, sauf a contrario de celles qu'il a confiées par la loi aux collectivités locales.
- Dans les faits, les collectivités locales exploitent largement la clause générale pour des interventions extra légales et sur les compétences dont la loi a confié la responsabilité à d'autres niveaux. De son côté, l'Etat conserve souvent beaucoup plus qu'un simple rôle normatif ou de contrôle et maintient des structures ou des dispositifs d'intervention dans les champs décentralisés et conçoit ou annonce des mesures qui seront appliquées par les collectivités. En témoigne le maintien de services « doublons » de ceux des collectivités après l'« acte 1 » comme après l'« acte 2 ». Et il sollicite en outre les collectivités sur ses propres compétences pour des cofinancements qui retardent la décision publique.
- Les lois de décentralisation ont fixé un cadre uniforme quels que soient les territoires concernés, très faiblement peuplés (là où quatre ou cinq « niveaux » d'administrations sont un luxe inefficace) ou fortement structurés par une agglomération (dont l'Epci ne dispose pas de tous les leviers d'action).
- Il est en pratique très difficile de tracer des contours stricts autour de chaque compétence (quelle étanchéité entre insertion et formation professionnelle, comment séparer formation professionnelle, emploi et développement économique ?).

Un « jardin à la française » par application de la théorie des blocs de compétences est hors de portée dès lors que les départements et les régions conservent la clause générale de compétence et dès lors que l'Etat doit conserver, quand c'est légitime, une responsabilité majeure.

Pour faciliter la réflexion, il est proposé trois principes simples de méthode :

- ne pas raisonner à partir de chaque niveau d'administration locale mais à partir des politiques publiques, en cherchant à adapter la réponse à la bonne échelle ainsi qu'aux capacités de mutualisation des coûts administratifs et des ressources humaines ;
- pour chaque politique publique, raisonner par fonction plutôt que par matière. S'agit-il de confier une capacité de prescription ou une capacité d'opérateur ?
- pour chaque politique publique, l'Etat doit définir son rôle et les audits en cours ont précisément pour objet de le repositionner. Autoriser et interdire, fixer un cadre, c'est bien l'affaire de l'Etat. Ordonner, dans le champ des politiques décentralisées, appelle une clarification majeure

4. Deux pistes de clarification

a) Une première option consiste à clarifier les compétences sur des politiques d'ores et déjà bien identifiées par le législateur en matière :

- de solidarité et action sociale (fiches n°1 et 2 en annexe)
- de formation professionnelle (fiche n°3)
- d'action économique et de développement des entreprises
- d'éducation (fiche n°4)
- d'aménagement des territoires

Dans les deux premiers domaines, les départements, pour l'action sociale et l'insertion, et les régions, pour la formation professionnelle, sont désormais les niveaux de compétences historiques et toute remise en cause de cette situation engendrerait des coûts de réorganisation significatifs. Les pistes de réflexions visent donc plutôt à unifier et conforter les compétences : suppression des dispositifs Etat redondants (FIPJ), transfert des financements additionnels (réseau d'accueil), transferts de compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale (CHRS, ESAT, VAE, insertion des non-rmistes...), application du principe « décideur-payeur » (AAH). Sur ces ajustements qui ne rencontrent pas tous son accord, l'Association des Départements de France se dit prête à la négociation.

Pour l'action économique et le développement des entreprises, le compromis trouvé en 2004 n'est pas satisfaisant, non pas tant que l'Etat ait souhaité garder quelques modestes outils d'intervention, mais parce que le développement économique est aussi bien d'intérêt local que national. C'est le caractère insuffisamment prescriptif du schéma régional qui semble être en cause. Une affirmation de celui-ci dans le cadre d'une réflexion sur la clause générale est à envisager.

En ce qui concerne l'éducation, sont possibles des clarifications ponctuelles sur les bourses et aides sociales, l'accompagnement éducatif, l'action sociale et la médecine scolaire, l'encadrement fonctionnel et hiérarchique des Tos. Mais la difficulté majeure provient du partage de compétence sur la carte des implantations scolaires qui induit une déresponsabilisation des décideurs. Sans envisager une recentralisation complète ou une décentralisation totale, la question d'un regroupement de la responsabilité des collèges et lycées peut se poser, en la confiant soit aux départements, soit aux régions, pour simplifier le co-pilotage avec l'Etat. Dans cette hypothèse, une majorité s'est dégagée pour l'attribution des lycées aux départements.

Quant à l'aménagement du territoire et la politique de la ville, deux questions principales sont à résoudre :

- entre les collectivités elles-mêmes : les outils de planification (SRADT – SCOT – PLU et PLH-PDU) doivent être vraiment compatibles, c'est-à-dire prescriptifs et le préfet exercer le contrôle de légalité si nécessaire.
- entre l'Etat et les collectivités, peut-on tracer une ligne claire entre ce qui relève de l'aménagement local du territoire et les grands projets d'intérêt national ? L'Etat peut maintenir des outils d'intervention pour conserver une capacité d'impulsion (politique de la ville) quand les collectivités sont passives ou rivales. Mais il doit être plus sélectif, réduire les zonages privilégiés, être plus exigeant sur la pertinence et la soutenabilité des projets d'équipements, en zones urbaine, périurbaine et rurale.

Dans le cas de la politique de la ville, au-delà de la coordination des investissements (ANRU), l'Etat devrait concentrer d'abord ses efforts sur ses propres services publics dans les quartiers en difficulté, avec ses meilleurs policiers et ses meilleurs enseignants, plutôt que de subventionner lui-même le secteur associatif dont l'échelle est celle de la commune. Et il pourrait revenir aux **grandes villes et à leur intercommunalité** d'exercer les compétences du département en matière d'action sociale.

b) Une deuxième option viserait à confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause générale de compétence.

Plus ambitieuse mais garantissant une vraie clarification des compétences, cette option suppose que :

- les départements et régions interviennent sur un domaine limitatif de compétences ;
- dans ces domaines, leur compétence soit exclusive ou, par exception, clairement partagée avec une seule autre personne publique ;
- leurs compétences soient prescriptives, et donc opposables aux autres niveaux, y compris aux interventions éventuelles de l'Etat.

C'est un moyen de donner corps au principe désormais constitutionnel de « chef de file ».

Par exemple, on sait que les départements et les communes (et leurs EPCI) doivent exercer ensemble tout ou partie de certaines compétences d'action sociale et de solidarité. Le système d'appel à compétences, imaginé dans la loi du 13 août 2004, est plutôt un échec et n'a pas mis fin aux doublons que constituent les CCAS, les CIAS et les services territoriaux des départements. Si le schéma sanitaire et social du département était prescriptif, la coordination deviendrait une obligation.

Certains domaines resteraient ouverts à tous les niveaux, si les compétences spéciales le justifient, par exemple pour les équipements sportifs et culturels.

Ainsi, sur le modèle de la délégation communale aux intercommunalités qui distingue les compétences obligatoires et facultatives, le législateur confierait aux départements et aux régions des compétences obligatoires exercées de façon exclusive ou limitativement partagées. Ensuite, la liste des compétences facultatives ouvrirait un choix, exercé par délibérations exprès, en début de mandat.

Dans le cas des compétences encore partagées, certaines propositions récentes peuvent être expérimentées, même si leur mise en œuvre est complexe :

- l'application d'un principe de limitation à deux personnes publiques comme intervenant direct (Rapport de Michel Piron) : le niveau communal n'est subventionné que par le département ou la région, jamais les deux ;
- l'obligation pour le maître d'ouvrage de financer au moins 50 % du projet (Rapport de Pierre Richard), selon le principe « qui décide, paie ».

Sur cette option, l'Association des Départements de France exprime des réserves et son attachement à la clause de compétence générale, tout en se montrant favorable au caractère prescriptif des schémas départementaux.

L'Association des Régions de France est favorable à la notion de compétences spéciales et prescriptives qu'elle souhaite voir appliquer notamment à l'action économique et au service public de l'emploi. Quant aux aides à l'innovation, les régions sont prêtes à augmenter leur effort pour porter la compétitivité au niveau de nos voisins européens.

Cette option pourrait être expérimentée, sans texte, dès 2008 dans deux ou trois régions, afin d'en vérifier la faisabilité, avant éventuellement de l'introduire dans une loi organique. Les trois associations se disent prêtes à en débattre entre elles pour en vérifier la pertinence.

Elle pourrait être mise en œuvre par le législateur dans le champ des politiques de solidarité qui semble devoir faire exception à la règle de la pause des transferts de compétences. Le groupe de travail considère en effet que l'ampleur des enjeux et la complexité du système actuel appellent une clarification à court terme. L'application de la loi Handicap, les charges croissantes sur la dépendance, le chantier du « revenu de solidarité active » et du regroupement des minima sociaux méritent une grande réorganisation des compétences, pour structurer des politiques publiques à l'étroit dans le cadre institutionnel posé par les lois Defferre. Les départements ont fait leur preuve et resteront le pivot de cette politique. Encore faut-il organiser leur coordination avec les autres personnes publiques en charge (Etat, CAF, CNSA, communes et EPCI, CCAS et CIAS).

3. La mutualisation des services communaux et intercommunaux est devenue une nécessité

Le succès de l'intercommunalité depuis quinze ans n'est pas dû qu'aux effets d'aubaine. Elle a permis de sauver l'action publique des petites communes rurales et de structurer le développement en zone urbaine – à l'exception de la petite couronne parisienne. Elle a organisé le partage des charges de centralité qui pesaient exclusivement sur la ville ou le bourg-centre. Ce succès est aussi celui de la souplesse, avec plusieurs types de structures, adaptés aux diverses nécessités territoriales. Ce mouvement doit être consolidé puisque c'est l'avenir des communes et qu'il apporte de la cohérence dans les politiques publiques.

Néanmoins, les communes n'ont pas tiré toutes les conséquences de leur engagement. Leurs dépenses continuent d'augmenter alors que celles des EPCI explosent. Ces dernières correspondent grosso modo d'une part à un effet de rattrapage, dans le domaine de l'environnement surtout (déchets, assainissement) où les contraintes législatives et réglementaires ont augmenté et, d'autre part, à de nouveaux services rendus (développement économique, transports collectifs, équipements culturels et sportifs notamment). La satisfaction des demandes de services des « rurbains » est un élément nouveau et pèse sur les communes rurales. Mais ces dépenses correspondent aussi à des recrutements de personnels opérés en lieu et place de transferts de personnels communaux, pourtant recommandés et autorisés.

Il appartient maintenant **aux communes de procéder aux nécessaires économies d'échelle** :

- en unifiant les services supports communs (administration générale, ingénierie, expertise juridique),
- en partageant les services opérationnels et les interventions selon les lignes tracées par la définition de l'intérêt communautaire.

Il convient de lever les obstacles à cette mutualisation qui est vivement souhaitée. Elle devrait permettre aux communes de maîtriser leur dépense d'investissement et leur masse salariale.

Une modulation des dotations communale et intercommunale doit être imaginée pour encourager ce mouvement, au moyen d'un coefficient d'intégration budgétaire, avant de globaliser les concours de l'Etat dans une DGF territoriale unique, de façon expérimentale avec les collectivités volontaires.

Parallèlement, afin de donner la légitimité démocratique qui manque encore aux EPCI, le **suffrage universel** devrait pouvoir se prononcer en **2014**, lors du scrutin municipal suivant. Afin de laisser aux communes le contrôle de leur engagement intercommunal, ses modalités devront préserver la circonscription communale et instituer une **double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux** et en tenant compte du mode de scrutin particulier des petites communes. Par ailleurs, les règles de l'unanimité devront être délaissées au profit de celles de la majorité qualifiée ou simple.

Le groupe de travail s'interroge sur l'élection du Président de l'exécutif intercommunal au suffrage universel qui serait un cas unique (à l'exception de l'élection présidentielle) et ne garantirait en rien l'existence d'une majorité puisqu'il serait créé deux légitimités (celle du Président et celle des délégués communaux).

Enfin, **la rationalisation de la carte** devra être achevée, sur décision des élus eux-mêmes, à l'invitation des préfets. Les fusions de communautés de communes doivent être encouragées et la réduction drastique des syndicats opérée. La formule du syndicat mixte, associant plusieurs « niveaux » d'administration, parfois constitué sans être réellement indispensable, pourrait être limitée à quelques exceptions techniques, au profit de conventions opérationnelles. Si les pays doivent rester un territoire cible des projets, ils n'ont pas vocation à devenir des structures de gestion ou des instruments de pouvoir ou de tutelle déguisée des régions et des départements.

5. 4. La clarification des missions et de l'organisation de l'Etat territorial

Nul ne réclame un affaiblissement de l'Etat, bien au contraire. Dans notre République unitaire décentralisée, ce n'est pas une collectivité publique comme les autres et ses missions fondamentales ne sont pas discutables : garantir l'intérêt général et l'utilité publique, assurer le contrôle de l'application des lois et règlements.

Mais les collectivités locales ne sont pas ses services déconcentrés. Elles souhaitent trouver sur le territoire un Etat bien identifié, responsable et stratège. Elles appellent de sa part trois clarifications :

a) Une identification de ses services autour d'un seul responsable, à l'échelon départemental comme à l'échelon régional. Ce n'est pas tant l'existence de services déconcentrés qui est en cause que leur multiplicité et leur division, sources de ralentissement voire de contradictions dans l'action publique. Et la réorganisation doit aussi concerner les agences dont la prolifération récente est un facteur de complexité supplémentaire.

Là où ses services n'ont pas la masse critique pour animer ou mettre en œuvre les politiques publiques, l'Etat doit le reconnaître et procéder aux fusions ou mutualisations nécessaires. Le choix des bonnes échelles (zone, région, département, arrondissement) lui appartient mais le groupe recommande d'éviter toute duplication, par domaine d'action publique ou par fonction : la responsabilité, soit la capacité de décider, du représentant de l'Etat doit être pleine là où elle s'exerce.

b) Une déconcentration maximale des responsabilités d'exécution des textes nationaux et des directives ministérielles, à défaut de laquelle les préfets laissent les collectivités sans réponse qu'elles doivent alors chercher à Paris. Rappelons que l'immense majorité des fonctionnaires d'Etat sont dans les services déconcentrés où se trouvent donc les vraies marges de manœuvre pour une amélioration de l'efficacité et des services rendus. Les collectivités attendent un interlocuteur unique et qu'il réponde vite.

c) Une séparation claire, variable selon les politiques publiques, entre ses fonctions d'arbitrage et de contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention. L'arbitre ne peut pas jouer, le contrôleur s'autocontrôler.

Le partage est naturel dans les matières régaliennes, l'ordre public, la sécurité publique, civile, sanitaire et environnementale, la gestion des crises, le contrôle à posteriori des délibérations. Le groupe de travail souhaite le **maintien du contrôle de légalité**, quitte à poursuivre son allègement et sa modernisation d'ores et déjà engagés : il protège les élus comme le citoyen et il tempère la judiciarisation de l'action publique. En direction des petites collectivités, l'Etat doit développer ses fonctions de conseil, assurer la pédagogie de la loi nouvelle.

La difficulté réside dans les politiques publiques qui sont décentralisées et où l'Etat juge nécessaire le maintien de moyens d'intervention. Le groupe de travail ne recommande pas une réponse univoque.

- **Dans les politiques que le législateur a clairement confiées aux collectivités, l'abstention pourrait être la règle**, sauf exception notamment en cas de carence avérée. A ce titre, le groupe de travail recommande la suppression des doublons qui subsistent depuis 1982 ou 2004 dans le champ des compétences transférées : des services ou des parties de services déconcentrés doivent être redéployés sur les missions de contrôle et d'évaluation.

L'AMF réaffirme son attachement à certains soutiens de l'Etat (par exemple l'instruction des permis de construire dans les communes de moins de 10 000 habitants).

- En revanche, il est **des politiques publiques qui exigent une action forte de l'Etat au plan local, pour impulser ou coordonner** : l'Etat doit alors préciser l'intérêt national pour circonscrire ses interventions sur les enjeux qui dépassent le niveau décentralisé.

Ainsi, par exemple du domaine des transports, individuels et collectifs où le croisement des échelles, des modes et des usagers aboutit à un imbroglio des compétences inévitable sauf à tout recentraliser : le rail est partagé (Etat et « son » opérateur Sncf, régions), la route aussi (Etat, départements, communes et leurs Epci), l'aérien également, autant que la mer (ports, eaux internationales). Dans ces conditions, l'Etat doit intervenir pour réduire les coûts de transaction et coordonner des compétences partagées afin d'éviter des incohérences. Pour sa part, l'ARF souhaite que la responsabilité des plans de déplacements soit confiée aux régions.

Il en est de même des politiques d'environnement où la loi a empilé des compétences et des outils sans désigner de responsable unique, même sur un segment (cf. les déchets). Si une loi d'orientation est envisagée pour organiser le développement durable, elle doit être l'occasion d'un clair partage des rôles. Le groupe de travail propose que l'Etat reste le responsable de l'utilité publique et l'arbitre des conflits d'usage de l'espace public, dans le respect des initiatives locales prises par chacun des niveaux de collectivités dans leurs champs de compétences.

II. L'allègement des contraintes normatives

1. L'état des lieux

L'« inflation normative » subie par les collectivités territoriales a de nombreuses sources. Régulièrement invoquée par les collectivités locales, elle ne fait toutefois aujourd'hui l'objet ni d'un recensement précis, ni d'une évaluation systématique en termes de coûts ou de complexité induits.

a) Selon la typologie adoptée par le rapport Richard, **les normes techniques** distinguent :

- les règles techniques de portée obligatoire. D'origine nationale ou communautaire, elles sont prévues par des textes législatifs ou réglementaires.
- les normes professionnelles qui n'ont qu'une valeur indicative. Elles sont adoptées au sein des instances de normalisation (pour l'essentiel l'AFNOR) et sont issues en grande majorité de travaux supra nationaux (au sein du comité européen de normalisation ou de l'*international standard organisation*).
- Les règlements techniques discrétionnaires (émanant par exemple des fédérations sportives ou des organismes publics et para publics financeurs, notamment dans le domaine de l'environnement).

La plupart des domaines d'action des collectivités locales sont touchés par la normalisation : eau, déchets, environnement, voirie, bâtiments, sécurité incendie, équipements scolaires, sportifs et de loisirs, services (accueil du public, restauration, transport...)

L'absence d'une obligation juridique d'application tant pour les normes professionnelles que pour les réglementations techniques discrétionnaires n'empêche pas malgré tout une obligation de fait en raison soit de la demande sociale, soit de la volonté des responsables locaux de se couvrir contre tout risque, soit enfin du pouvoir d'influence par exemple des fédérations sportives (pour le choix des lieux de leurs manifestation notamment).

b) Au-delà des normes techniques, **l'activité législative et réglementaire de l'Etat** au sens large, excessive et parfois incohérente (cf. annexe), notamment dans le domaine des compétences transférées, induit souvent des conséquences sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation. Le défaut de concertation et le peu de marges laissé aux adaptations locales sont ressentis par les collectivités locales comme autant de dénis de leur libre administration.

c) **Les conséquences en sont une multiplication des contraintes sans évaluation de leur bilan coût/avantage et un surcoût accentué par le fait que les financeurs n'ont pas ou peu de prise sur les décisions.** Par exemple :

- en matière d'environnement, les contraintes et coûts associés se succèdent aussi bien sur le traitement des déchets (doublement des coûts de traitement entre 1992 et 2002 liés à la restriction des mises en décharge puis aux mises aux normes des incinérateurs pour fin 2005) que sur l'eau et l'assainissement.
- en matière sociale, les lourdes interrogations - qui se font jour sur la capacité collective à faire face aux coûts induits par de nouveaux droits opposables ou de nouvelles obligations d'accessibilité (cf. loi Handicap), dont une grande partie pèsent sur les collectivités locales - illustrent les failles des processus de décisions actuels.
- en matière sanitaire et de sécurité alimentaire, les obligations normatives récentes induisent des surcoûts considérables notamment pour les petites communes.

Les collectivités locales reconnaissent que l'édiction de normes et de règles fait partie intégrante du rôle de l'Etat, dès lors que le degré de précision et d'uniformisation n'excède pas ce qui est nécessaire à assurer la sécurité et l'égalité des citoyens. Elles veulent être mieux associées aux processus de décision afin de faire valoir le point de vue du financeur et du responsable de la mise en œuvre.

2. Propositions et recommandations

Les différentes sources de normes et la pluralité de leurs producteurs appellent des pistes d'amélioration différenciées en vue à la fois d'une réduction du « stock » et d'une régulation du « flux ».

a) La consultation des collectivités locales sur la production réglementaire de l'Etat

Il est indispensable d'instaurer une discipline dans l'activité réglementaire de l'Etat dans le domaine des compétences des collectivités locales, y compris quand l'Etat choisit par voie réglementaire de rendre obligatoires des normes professionnelles. A l'heure actuelle, seuls les projets de décret à caractère financier sont soumis obligatoirement pour avis au CFL. La consultation des collectivités locales, systématique ou par pouvoir d'évocation, au sein du CFL ou d'un organe *ad hoc* (proposition du rapport Lafon sur la simplification de l'activité des collectivités territoriales) pourrait être mise en place : c'est l'idée de la création d'une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) avancée par le ministère de l'intérieur.

La bonne mise en œuvre suppose que tous les textes réglementaires comportent une **évaluation préalable** de l'impact sur les collectivités territoriales des normes envisagées, sur le plan juridique et financier. Cette évaluation aura notamment pour objet de préciser :

- **la marge de manœuvre laissée aux collectivités locales** pour l'adaptation des dispositions au niveau local ;
- **le délai** qui leur sera laissé pour la mise en œuvre ;
- **une estimation du coût** (investissement + fonctionnement) supporté par les collectivités locales mais aussi des éventuels gains à plus long terme (exemple des projets de dématérialisation ou d'interopérabilité).

Cette fiche serait renseignée sous la responsabilité du ministère porteur du texte. Toute fiche ne comportant pas la notion « néant » serait transmise à l'organe *ad hoc*, qui disposerait d'un délai limite pour rendre un avis. Le dépassement du délai vaudrait approbation. L'avis négatif bloquerait l'adoption.

L'AMF souhaite également que le processus de décision prévoie une phase d'expérimentation, avec évaluation à la clé, avant généralisation. Si la nature de la réglementation en cause s'y prête, ce principe peut être retenu.

Et les administrations centrales seraient bien inspirées d'associer leurs services déconcentrés à l'élaboration de leurs textes et la CCEN devrait comprendre des représentants de l'administration préfectorale.

Au-delà de règles techniques qui s'appliquent horizontalement à tous les agents économiques, **la question d'une interdiction pure et simple faite aux ministères, par voie de circulaire du Premier ministre, de réglementer spécifiquement dans les champs de compétence décentralisée peut être posée.**

b) L'association des collectivités locales aux processus de décisions communautaires

Le rapport du Conseil d'Etat (2003) préconisait la création d'un organe *ad hoc* rassemblant les représentants de chaque niveau de collectivité (de préférence à une consultation par l'Etat de chaque association d'élus) et chargé de donner un avis sur les propositions de textes communautaires, sous l'angle de leur impact technique et financier sur les collectivités locales. La CCEN évoquée précédemment pourrait à l'évidence tenir ce rôle.

Il serait alors indispensable d'organiser au sein du SGAE et la RP une veille et un filtrage des textes en fonction de leur lien avec les compétences des collectivités locales en vue de leur transmission à cet organe.

c) L'examen du « stock » normatif

La création de l'organe *ad hoc* serait l'occasion de lui donner pour mission l'examen du stock des règles techniques, sur proposition des représentants des collectivités locales, et dès lors que les règles en question ont un impact significatif (notion qui sera à préciser) sur l'action des collectivités et peuvent faire l'objet de modifications réglementaires de niveau national.

Ainsi pourrait être mise en place une **révision générale des normes obligatoires** appelées de ses vœux par l'AMF.

Il paraîtrait aussi important que cet organe soit chargé de tenir **un tableau de bord des normes obligatoires incluant un calendrier prospectif sur les délais de mise en œuvre et l'étalement des coûts associés**. Ce tableau de bord permettrait de replacer chaque projet de nouvelle norme :

- au sein de l'ensemble des normes déjà existantes, dans l'idée d'éviter les superpositions et de proposer des substitutions ;
- au sein d'un calendrier des investissements induits par ces normes, afin de fixer en connaissance de cause un délai d'application respectant des périodes minimales d'« amortissement » des normes successives et un étalement des investissements.

d) Le cas particulier du code des marchés publics

L'analyse menée par les services du Sénat suggère que le souci du détail et de la réglementation peut devenir contre-productif dans la lutte contre l'insécurité juridique tout en générant des coûts administratifs supplémentaires (exemple du formalisme imposé aux documents de la consultation). Dès lors, **pourquoi ne pas se contenter du seul droit communautaire relatif aux marchés publics évitant ainsi un code national des marchés publics en permanente modification ?**

e) L'association des collectivités locales aux processus de normalisations professionnelles

Les label NF et ISO attribués aux produits et aux services sont un élément de compétitivité économique pour les entreprises et de qualité de service pour les administrations.

La représentation des collectivités locales est prévue au sein des commissions de l'AFNOR. Il semble en réalité que le nombre de sujets traités ainsi que la tonalité essentiellement technique des discussions ne permettent pas aux collectivités locales de faire valoir efficacement leur point de vue sous l'angle des coûts induits et des difficultés de mise en œuvre.

Pour autant, renvoyer à l'Etat la responsabilité de réguler le système, comme le suggère l'AMF, pose des difficultés. Les homologations de normes sont décidées soit par le conseil d'administration de l'AFNOR à la majorité des voix (et l'Etat y est très minoritaire), soit par le directeur général. Le délégué interministériel aux normes peut s'opposer à une homologation mais cette faculté ne peut pas être le seul filtre permettant aux collectivités locales de faire valoir leur point de vue s'agissant de normes facultatives tant qu'elles n'ont pas été rendues obligatoires par arrêté.

Sur ce sujet, au-delà des propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 relative à la formation et à l'information des collectivités locales (modules de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, mise en réseau des compétences des collectivités locales, développement d'un offre d'accès aux normes), **il pourrait être envisagé d'imposer une étude d'impact au moins financière pour que l'homologation soit valide, sous le contrôle du délégué interministériel** (par modification du décret du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation).

En tout état de cause, **le délégué interministériel devrait impérativement transmettre les projets d'arrêtés rendant les normes obligatoires à la future CCEN.**

f) La régulation des règlements techniques des fédérations sportives

Le décret du 22 février 2006 qui recadre l'étendue du pouvoir règlementaire des fédérations sportives (proportionnalité des normes au but poursuivi, délai de mise en conformité, transmission des projets de règlement au conseil national des activités physiques et sportives, au sein duquel les collectivités locales sont représentées) est en théorie garant d'une meilleure régulation de la production de normes en la matière.

*

*

*

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures en 2008, le groupe de travail recommande au Gouvernement un moratoire de l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités locales.

3. Les modalités de décision et d'application des mesures concernant la fonction publique

On compte près de 1,7 million d'agents territoriaux (fonctionnaires et contractuels) pour 2,4 à l'Etat. Le principe de parité à l'œuvre depuis 1983 et la refonte du statut général des fonctionnaires crée un lien étroit entre les règles régissant les deux fonctions publiques, tout en laissant des marges de libre administration aux collectivités locales.

Ainsi, le degré de liberté, et donc de responsabilisation, des collectivités locales en matière de rémunération de leurs agents n'est pas négligeable :

- depuis 1984, chaque collectivité délibère librement sur le régime indemnitaire, dans la limite de celui des fonctionnaires de l'Etat ;
- la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale laisse les collectivités libres de décider des ratios de promotion pour les avancements de grades.

Ces marges de manœuvre créent déjà des situations de concurrence dans les recrutements par le biais d'écart de régimes indemnitaires significatifs entre collectivités (des rapports de 1 à 3 sont évoqués par les élus locaux) et suscitent en réalité aujourd'hui chez certains élus locaux **une demande de cadrage plus prononcé des règles de la part de l'Etat.**

En revanche, l'évolution du point fonction publique ainsi que les évolutions de grilles sont fixées par l'Etat. Sur ces deux aspects, le groupe de travail retient :

- qu'il existe déjà des marges de manœuvres importantes des collectivités locales en matière de gestion des carrières, de niveau indemnitaire et au total de pilotage de leur masse salariale ;
- que l'intérêt de favoriser la mobilité entre la FPT et la FPE, et la similitude des métiers plaident pour la parité plutôt que le décrochage ;
- que la voie est déjà ouverte d'une concertation renforcée par la création du collège des employeurs territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial (art.10 de la loi FPT du 19 février 2007). La consultation du dit collège devrait donner lieu à un avis formel.

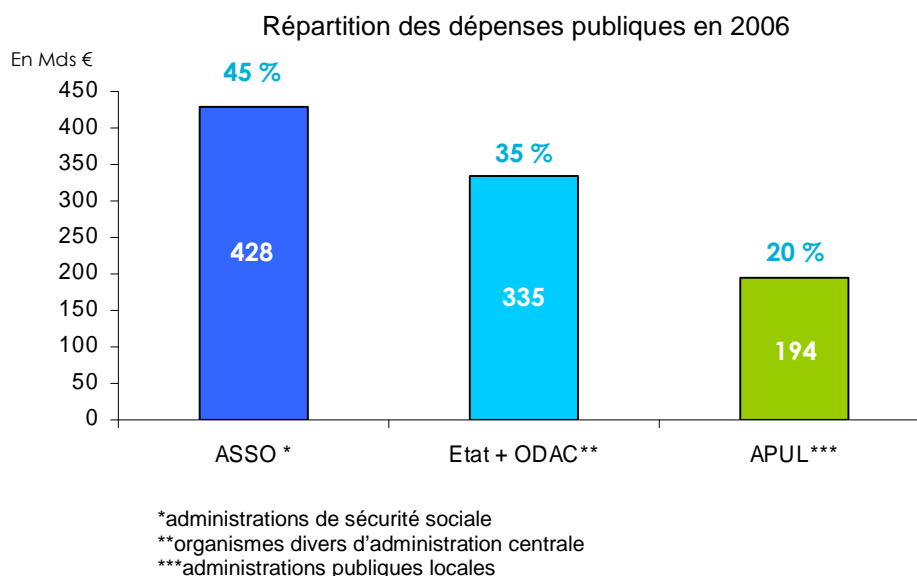
C'est vers un approfondissement de la concertation plutôt que vers une décentralisation plus poussée qu'il convient de s'orienter. Il demeure crucial dans cette optique que le collège des employeurs, en lien avec le CFL, se dote d'outils d'évaluation des conséquences des mesures proposées sur la masse salariale de la FPT (cf. proposition n°17 du rapport de Pierre Richard).

Les réformes engagées au sein de la fonction publique d'Etat depuis quelques années s'inspirent des principes de la fonction publique territoriale (structuration en filières-métiers plutôt qu'en corps, développement des emplois fonctionnels). **Le principe de parité en est ainsi confirmé et permet d'organiser la convergence entre les trois fonctions publiques.**

III. La clarification des relations financières

1. L'état des lieux

La nécessité d'une maîtrise globale des dépenses publiques, dans un contexte marqué par le niveau préoccupant de la dette publique (cf. le rapport de la commission sur la dette publique présidée par Michel PEBEREAU en 2005), a conduit à s'interroger sur le partage de l'effort entre les différentes composantes des administrations publiques.



Le rapport confié à Pierre RICHARD a mis en lumière les enjeux attachés à la maîtrise et au pilotage de la dépense publique locale. Il fait le constat favorable que la dette des administrations publiques locales ne représentait que 10% de la dette publique pour une part de 20,4% dans la dépense publique totale. La « règle d'or » des budgets locaux leur permet en effet de dégager une capacité d'autofinancement de l'investissement.

Néanmoins, ce rapport montre que le dynamisme de la dépense locale est une préoccupation puisque son financement détermine en partie l'évolution globale des déficits et de la dette publique et qu'il touche très directement la propre capacité de financement de l'Etat. En effet :

- Du côté de la dépense locale, on a constaté une augmentation plus rapide que celle de la richesse nationale, et que celle des dépenses de l'Etat, y compris en neutralisant l'effet des transferts de compétence. Les dépenses locales sont ainsi passées, à périmètre de compétences constant, de 8% à 9,5% du PIB en 25 ans.
- Outre les dépenses liées aux transferts de compétences dont l'évolution, de court terme (remise à niveaux d'équipements ou de services) ou tendancielle (vieillesse, dépendance) inquiète les élus locaux, on observe, sur les 20 dernières années, une forte augmentation des dépenses de fonctionnement, tirées par la progression de la masse salariale et des effectifs, surtout au sein du couple commune-intercommunalité.
- Du côté du financement, les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales représentent 72,5Mds€ en PLF 2008, hors fiscalité transférée, soit plus du tiers des ressources locales hors emprunt. Les régions sont les collectivités les plus dépendantes de ces transferts. L'essentiel de ces transferts évolue au sein d'une enveloppe dont la progression a été indexée au-delà de l'inflation sur une part de la progression du PIB (33% entre 2001 et 2007).
- L'Etat se substitue de plus en plus au contribuable local sous forme de compensations d'exonération de fiscalité locale (plus de 15 Mds€ en comptant les compensations

intégrées aujourd'hui dans la DGF) et de dégrèvements législatifs (plus de 16 Mds€ en 2008).

Ces éléments ont donné lieu à quelques approfondissements par le groupe de travail dans les directions suivantes :

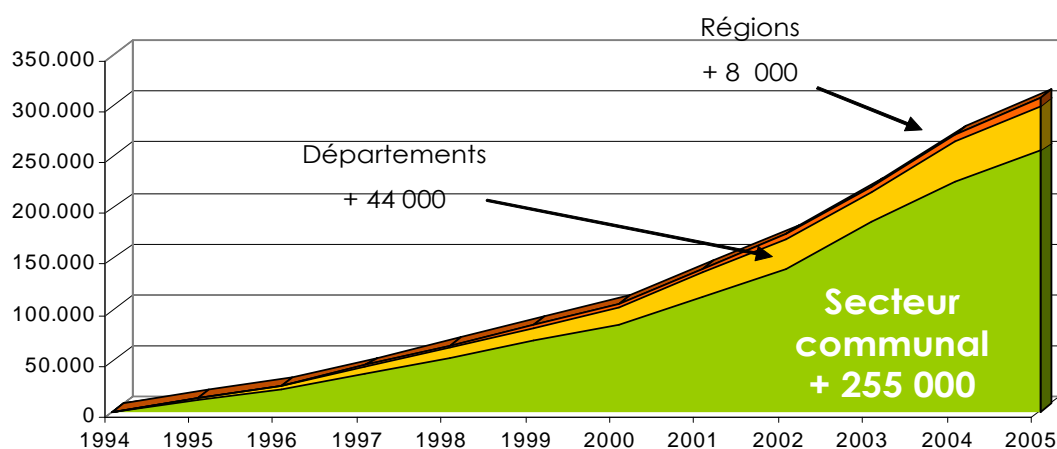
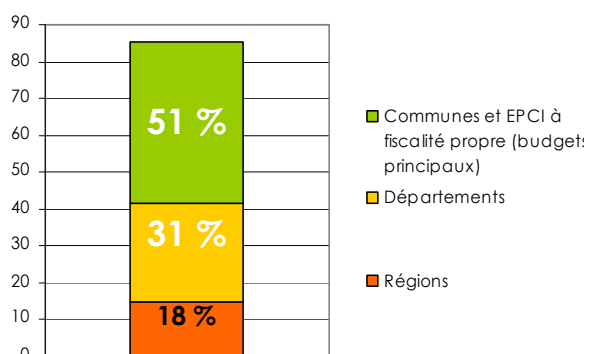
a) L'identification des éléments les plus significatifs de la progression des dépenses locales

L'essentiel de la hausse des dépenses locales depuis 1980 est imputable aux dépenses de fonctionnement (y compris les dépenses de personnels). La section de fonctionnement concentre en effet 84% de l'augmentation des dépenses tandis que la part de l'investissement passe de 26% en 1980 à 21% des budgets locaux en 2005.

Les taux de progression des dépenses sont plus forts pour les régions (+290% en 20 ans) et pour les départements (+78 % en 20 ans) que pour les communes (+75%) en raison des transferts successifs de compétences qui ont concerné pour l'essentiel la section de fonctionnement. **Le poids du secteur communal, qui emploie notamment 85% des agents territoriaux, fait qu'il concentre plus de 50% de la hausse des dépenses locales depuis 20 ans.** C'est le secteur communal qui a concentré l'essentiel (90%) de la hausse des effectifs depuis 1994.

Poids des différentes collectivités locales

dans la hausse des dépenses locales depuis 20 ans



Hausse des effectifs depuis 1994

Les dépenses de personnels ont augmenté sous un double effet volume et effet prix : d'un côté, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de près de 50% en 20 ans, de l'autre, les rémunérations moyennes par agent ont aussi progressé de 50% au-delà de l'inflation.

b) Les principaux motifs de cette évolution : des responsabilités partagées

- **La normalisation et les interventions législatives et réglementaires de l'Etat**

L'essentiel des coûts de mises aux normes en matière de sécurité, d'environnement ou d'accessibilité concerne avant tout les dépenses d'investissement. En revanche, l'activité législative et réglementaire de l'Etat peut jouer également sur les moyens de fonctionnement et les effectifs des collectivités locales : l'effet « 35 heures » est particulièrement sensible sur la progression des effectifs observée en 2002 mais d'autres décisions font pression sur les effectifs (taux d'encadrement dans les centres de loisirs, mesures d'accompagnement social dans le cadre de la protection juridique des majeurs, etc...).

Les transferts de compétences ont conduit à un renforcement important des effectifs administratifs des régions et des départements, faute de transfert suffisant des personnels de l'Etat et de leur savoir-faire.

La création de nouveaux « droits opposables » dont la mise en œuvre repose *in fine*, en tout ou partie sur des financements locaux est aussi un facteur non maîtrisé de la dépense publique.

Et des appels de l'Etat à accroître l'offre de services publics concernent directement les collectivités : c'est le cas du développement des crèches, des « orphelins de 16 heures » ou encore de la production de logements sociaux.

- **Les appels à participation lancés par l'Etat... mais aussi par les collectivités**

Illustrés par la signature de la dernière génération de contrat de projets Etat-régions, ces appels à participation conduisent les collectivités locales à financer des équipements et des actions hors ou aux marges de leur champ de compétence, privilégiant sans doute la recherche de l'argent « là où il est » plutôt que la sélection des projets sur la base de leur utilité publique et de leur rentabilité socio-économique. L'essentiel des coûts touchent bien sûr les dépenses d'investissement, mais l'activité administrative induite n'est pas non plus négligeable (montage de dossiers, suivi de projet, « réunionite »...)

L'Etat n'a cependant pas seul l'apanage de ces pratiques. Les collectivités locales entre elles recourent aussi abondamment aux appels à projets et aux subventions des niveaux inférieurs de collectivités de façon discrétionnaire et pour des réalisations dont le rapport coût/bénéfice n'est pas toujours suffisamment appréhendé. Et l'absence de chef de file dans le domaine du développement économique permet aux entreprises d'exercer un « chantage à la localisation » et de se présenter avec succès à tous les guichets ouverts.

- **L'insuffisante mutualisation des dépenses de fonctionnement des EPCI**

Le rapport RICHARD a fait un constat identique à celui de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat ou celui de la Cour des comptes : « La montée en puissance des intercommunalités s'est faiblement traduite par un réajustement des budgets communaux. [...] même si les groupements prennent le relais des communes sur une partie des

programmes d'investissement, il ne semble pas en résulter d'infléchissement du cycle qui pousse à la hausse les dépenses communales. »

Les intercommunalités reconnaissent dans leur très grande majorité que l'exploitation des gains de mutualisation est à venir. Même si certains signent paraissent plutôt encourageants (l'INSEE note que l'emploi public a plus progressé entre 1999 et 2004 dans les communes hors EPCI qu'au sein des territoires intercommunaux), la rationalisation des structures administratives entre communes et EPCI reste à mettre en œuvre.

- **Les politiques locales de rémunération et de gestion de carrières**

La rémunération moyenne par agent a progressé deux fois plus vite dans la FPT que dans la FPE sur les 20 dernières années. En partie liée à une qualification moyenne de plus en plus grande des personnels, à l'externalisation de tâches peu qualifiées, ainsi qu'aux exigences de qualifications minimales imposées par l'Etat à certains postes, cette évolution découle aussi des propres décisions des exécutifs locaux, en fonction de leur capacité financière, sur :

- la gestion des carrières : on estime que près des deux tiers des collectivités locales pratiquent l'avancement d'échelon au temps minimum, augmentant de ce fait l'impact du glissement vieillesse-technicité (GVT). Elles ont par ailleurs des marges de manœuvre très importantes sur les taux de promotion internes et sont depuis la loi FPT du 19 février 2007 totalement libres sur les ratios « promus/promouvables » pour les avancements de grade ;
- le régime indemnitaire dont la fixation est totalement libre dans la limite de plafonds fixés par l'Etat, ainsi que la possibilité de verser un 13^{ème} mois, là où il existait avant 1984.

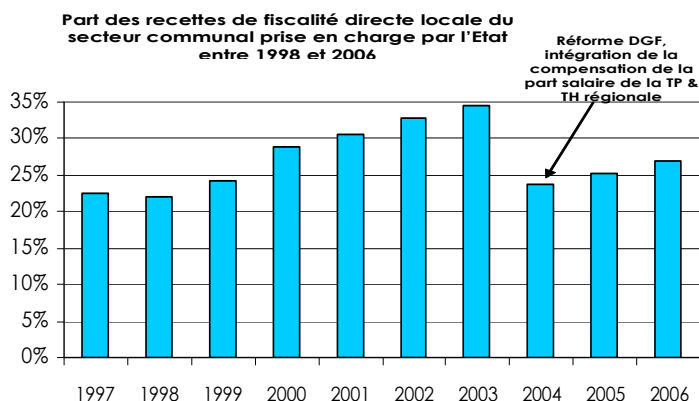
Le poids des dépenses de personnel reste très inégal selon le type de collectivités (moins de 10 % dans les régions et environ 50 % dans les communes) et selon les choix faits entre gestion déléguée ou régie.

- **Le coût du service rendu ne freine pas la demande sociale**

Il faut en finir avec un débat récurrent qui confine au dialogue de sourds. Il est vérifié que les collectivités ont amélioré le service sur les compétences transférées (remise à niveau des bâtiments scolaires, routes, TER...) et que l'Etat leur a confiées des dépenses structurellement en hausse (vieillesse, handicap), sans capacité suffisante de contrôle par les payeurs (allocations de solidarité, formation professionnelle...).

Mais il demeure également que, dans la plupart des politiques publiques locales, l'absence de coûts standard, de comparaison systématique entre les modes de gestion (régie ou délégation), des choix techniques parfois onéreux s'ajoutent à des effets d'offre de qualité supplémentaire pour accroître la dépense.

Or, la fiscalité locale ne joue pas comme une « corde de rappel » : un habitant sur deux ne paie pas de taxe d'habitation, les entreprises de service sont favorisées par une faible taxe professionnelle qui pénalise au contraire les activités capitalistiques. Et c'est l'Etat qui paie maintenant plus d'un tiers de l'impôt local.



Les collectivités locales, même si elles sont attentives à la pression fiscale, ont ainsi les moyens d'accroître les services rendus et de répondre à la demande sociale locale sans que les contribuables locaux, bénéficiaires des services, n'en supportent en totalité le coût.

c) la structure actuelle des relations financières Etat-collectivités locales ne favorise pas la maîtrise de la dépense locale

Le rapport RICHARD a souligné que « les modes dévolution et d'attribution [des concours financiers de l'Etat] ne sont pas neutres sur l'orientation de la dépense locale. Ils constituent en fait un instrument important de son pilotage ».

- Puisque la dépense locale est aussi induite par les ressources (les collectivités qui en ont les moyens ont plutôt tendance à accroître le régime indemnitaire de leurs agents), la répartition actuelle des concours de l'Etat entre collectivités, trop forfaitaire et insuffisamment péréquatrice conduit à financer insuffisamment certains, au risque de l'endettement local ou de la pression fiscale, et trop largement d'autres, incitant ainsi à la dépense.
- Le dynamisme global des concours de l'Etat, provient autant des indexations retenues que des mécanismes de garanties individuelles associés à chaque réforme des dotations : le législateur respecte depuis 1979 un principe intangible et immanent : la DGF de chaque collectivité ne peut pas baisser.
- La prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, par compensation et par dégrèvement, peut constituer une incitation à la dépense locale.

d) Les défauts de la fiscalité locale

De plus en plus amputée par les décisions du législateur, elle laisse de moins en moins de marges de manœuvre aux collectivités, comme en témoigne le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. L'empilement des pouvoirs de vote des taux sur une même assiette et la faible corrélation entre les assiettes et les compétences exercées sont aussi soulignés par tous les rapports.

2. Propositions et recommandations

S'agissant des pistes de refonte des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui permettraient de faciliter et de garantir une maîtrise de la

dépense locale, le rapport RICHARD a proposé les bases d'une rénovation des relations entre l'Etat et les collectivités locales sous l'angle de procédures clarifiées fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs. Il s'agit en définitive de créer les conditions d'un vrai contrat, qui n'en n'aurait pas que le nom.

a) De la nécessité d'une approche globale de la dépense publique.

Participant à hauteur de 20 % des comptes publics de la France, bénéficiant de dotations qui pèsent dorénavant d'un poids excessif pour le budget de l'Etat et doivent être sécurisées dans la durée, constatant que les budgets locaux sont eux-mêmes plus difficiles à équilibrer, les collectivités locales comprennent qu'elles sont partie prenante à la nécessaire maîtrise globale des dépenses du pays. Les élus locaux ne contestent pas une telle démarche et ils souhaitent par conséquent participer aux décisions qui engagent la dépense publique globale et prendre leur propre part à la maîtrise des dépenses.

En revanche, cette démarche doit rester, selon eux, volontaire et non imposée, sauf à remettre en cause le principe de libre administration. S'il est noté, par exemple, que le non remplacement d'un fonctionnaire territorial sur deux partants en retraite produit globalement 2Mds€ en cinq ans, il appartient à chaque collectivité d'arbitrer entre ses dépenses de fonctionnement et, comme il est pratiqué dans la fonction publique de l'Etat, en fonction des métiers exercés dans les collectivités.

b) Les outils d'une maîtrise par les collectivités locales de leurs dépenses

Sous cette réserve, font consensus :

- La mutualisation des services et des fonctions supports : en premier lieu entre les communes et leur intercommunalité, mais aussi entre niveaux de collectivités, par la mise en œuvre mutualisée des compétences partagées.
- La mise en place d'outils d'amélioration de la gestion : mesures de l'efficience, établissement de coûts standard (exemple du cahier statistique de la DDSC sur les SDIS sur les coûts moyens unitaires par matériel acheté), plate-forme de partage des bonnes pratiques (y compris avec l'Etat qui peut mettre à disposition son expérience, en matière de fonction achat notamment).
- Les propositions du rapport Richard permettant d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales et d'améliorer la lisibilité des informations financières (dont la fusion du compte administratif et du compte de gestion) que le groupe de travail recommande de mettre en œuvre.

En revanche, le principe d'un objectif chiffré d'évolution des dépenses, même indicatif et assorti d'un retour des économies réalisées par un bonus sur la Dgf, est rejeté par les représentants des collectivités locales.

c) L'accompagnement d'une moindre évolution des concours de l'Etat

La réduction durable de l'indexation des concours de l'Etat telle qu'initiée au projet de loi de finances 2008, doit s'accompagner d'une redéfinition pluriannuelle du contrat et d'une meilleure répartition des concours de l'Etat.

Au niveau individuel, le mode de répartition des concours doit tendre vers plus de péréquation, ce qui permettrait de ne plus encourager la dépense des plus riches tout en réduisant l'endettement des plus pauvres.

Le rôle de plus en plus péréquateur assuré par les EPCI au regard des communes suggère à brève échéance un frein à l'évolution des DGF communales au profit de l'intercommunalité et à terme la question de la territorialisation de la DGF des communes et des EPCI.

Enfin, la remise en cause des mécanismes qui encouragent la dépense est évoquée : prise en compte de l'effort fiscal dans les dotations de péréquation, ressources affectées, subventions à guichets ouverts...

d) La piste de la responsabilisation fiscale

La transformation des dégrèvements en dotations figées, voire la suppression des dégrèvements et la transformation d'exonérations législatives générales en exonérations facultatives, sous la pleine responsabilité des assemblées délibérantes peut guider le chantier qui va être ouvert sur la réforme de la fiscalité locale. **Les collectivités pourraient ainsi arbitrer sur les dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent ou non exercer sur les contribuables.**

Les simulations devront faire apparaître le potentiel d'habitants et d'entreprises nouvellement imposés ainsi que les risques de transferts de charges entre les ménages et les entreprises ou de creusement des inégalités devant l'impôt.

Le groupe de travail n'est pas allé au-delà sur la réforme de la fiscalité locale qui ne figurait d'ailleurs pas dans la lettre de mission. Il souhaite que le processus de révision générale des prélèvements obligatoires associe étroitement les représentants des collectivités locales et aboutisse à des décisions rapides, même si la réforme sera sans nul doute mise en œuvre progressivement.

*
* *

Ainsi se dessinent les pistes d'un double compromis, sur les dépenses et sur les ressources :

- les collectivités locales seraient prêtes à une maîtrise de leurs dépenses si l'Etat mettait fin aux transferts « rampants » et parvenait à diminuer les normes;
- si le contrat de stabilité doit durablement évoluer comme l'inflation, la fiscalité locale doit être réformée en même temps.

Ce double compromis peut être traduit en décisions concrètes, après concertation étroite, à la fin du premier semestre 2008.

Conclusion

La pacification des relations entre l'Etat et les collectivités locales est une condition indispensable face aux défis collectifs à relever. Le retour à une confiance mutuelle est en cours et la création de la Conférence nationale des exécutifs en est un signe très fort.

Le premier défi est celui d'une demande toujours croissante de services alors que la dépense publique globale est déjà trop élevée et que la raréfaction des ressources locales et étatiques est aggravée par une fiscalité locale inadaptée.

Le second défi est l'incompréhension des citoyens vis-à-vis de notre système institutionnel local. Leur scepticisme sur l'action publique atteint maintenant les collectivités locales et leur attente d'Etat est déçue puisque ce dernier n'a plus les compétences et les moyens pour y répondre.

L'Etat et les collectivités ne peuvent relever ces défis qu'ensemble. Ils sont co-responsables des engagements de la France en matière de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires. Ils sont co-responsables de l'action publique qu'ils exercent devant le citoyen, l'usager, le contribuable.

Sur le partage des compétences, le groupe de travail considère que le cadre posé en 1982-1983 et revisité en 2003-2004 n'est plus adapté, qu'on atteint la fin d'un cycle et qu'un « acte 3 » serait peu bénéfique à cadre institutionnel constant. S'il a écarté le débat institutionnel, le présent rapport dessine, d'une part, un partage entre les départements, les régions et l'Etat territorial qui pourrait faciliter la coopération entre les départements et les régions et, d'autre part, une rationalisation de l'échelon communal autour d'une intercommunalité puissante mais toujours contrôlée par les communes.

Au-delà du débat institutionnel, il y a urgence à simplifier le processus de décision publique afin de retrouver vite le chemin d'une croissance forte. Il faut ainsi appliquer de nouveaux principes aux éventuels prochains chantiers législatifs que sont la loi d'orientation sur le développement durable et la remise en ordre des politiques de solidarité. La loi devra trancher entre compétences prescriptives ou d'opérateur, ne pas offrir les compétences à la carte des choix locaux mais spécialiser les rôles en fonction des territoires concernés, définir des obligations de résultats et non de moyens.

Le développement qualitatif de l'intercommunalité peut aussi être lancé sans attendre, selon un calendrier qui ménage les évolutions entre les scrutins municipaux de 2008 et de 2014.

L'engagement de l'Etat à contrôler les normes en y associant les collectivités peut être tenu dès 2008 et offrir rapidement de nouvelles marges de manœuvre.

Enfin, l'engagement des collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses oblige l'Etat à une double contrepartie : renoncer aux transferts « rampants » et engager avec elles la réforme tant attendue des impôts locaux.

Ainsi le couple Etat / Collectivités locales aura renoué l'indispensable confiance mutuelle, seule garante du meilleur service de la France et des Français.

Annexes

1. Lettre de mission du Premier ministre
2. Composition du groupe de travail
3. Liste des entretiens
4. Inventaire des rapports récents
5. Quelques exemples d'enchevêtrement
6. L'excès de normalisation

Monsieur le Ministre, de l'Orne

Le Président de la République a décidé que l'ensemble de nos politiques publiques devrait faire l'objet d'un examen approfondi afin de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. Le Conseil des ministres du 20 juin 2007 a précisé les modalités de cette opération exceptionnelle de révision générale de notre organisation et de nos interventions.

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont l'un des axes transversaux qui doivent faire l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

En effet, le partage des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales ainsi que leurs groupements est caractérisé par un enchevêtrement et des redondances qui nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'action publique et contribuent à la déresponsabilisation des acteurs.

Par ailleurs, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par des processus déséquilibrés. Elles ne sont donc pas organisées pour tenir compte de la solidarité indispensable à un pilotage global efficace des finances publiques.

Je vous charge de conduire des travaux sur ce sujet, en animant un groupe de travail qui associera des représentants de la ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, des représentants des trois associations de collectivités territoriales ainsi que des personnalités qualifiées. Dans ce cadre, vous examinerez notamment :

- la pertinence des domaines actuels de compétences de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales dans la perspective d'un désenchevêtrement de leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun, afin d'éliminer les risques de contradiction entre les décisions des collectivités territoriales et les politiques publiques menées par l'État et de définir le bon niveau de mise en œuvre de chaque politique publique ;

Monsieur Alain LAMBERT
Ancien ministre
Sénateur de l'Orne
Sénat
15, rue de Vaugtrard
75291 PARIS Cedex 06

- les contraintes que l'État fait peser sur les collectivités locales, avec l'objectif de proposer au Gouvernement des simplifications en ce qui concerne le stock des réglementations et les modalités d'association des collectivités territoriales à l'activité normative (tant réglementaire que législative) de l'État en ce qui concerne le flux ;

- les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, avec l'objectif d'une simplification de ces relations, de leur inscription dans un cadre pluriannuel, d'un élargissement des marges de manœuvre des collectivités pour maîtriser leurs dépenses et donc d'une meilleure responsabilisation des acteurs sur la maîtrise globale des finances publiques.

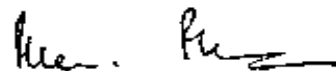
Pour conduire vos travaux, un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Vous pourrez vous appuyer sur la direction de la législation fiscale, sur les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et sur ceux du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales. Vous devez également veiller à la cohérence de vos travaux avec ceux des autres groupes de la révision générale des politiques publiques, notamment celui relatif à la présence de l'État territorial.

Vos travaux devront être achevés pour le 15 novembre 2007 et seront présentés au comité de suivi de la révision générale des politiques publiques, afin de pouvoir donner lieu à des décisions lors du Conseil de la modernisation des politiques publiques qui se tiendra avant la fin de l'année. Ils devront également faire l'objet d'une présentation devant la conférence nationale des exécutifs.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Mme. K.



François FILLON

2. Composition du groupe de travail

M. Alain LAMBERT, ancien Ministre, Sénateur, Président
M. François LUCAS, Préfet, rapporteur
M. Vincent RICHARD, Ingénieur du génie rural et des eaux et forêts, rapporteur

Associations d'élus

M. Jacques PELISSARD, Président de l'Association des Maires de France
M. Nicolas DESFORGES, Directeur de l'AMF

M. Louis de BROISSIA, Vice-Président, représentant M. Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des départements de France
M. Michel ROUZEAU, Directeur de l'ADF

M. Alain ROUSSET, Président de l'Association des régions de France
M. François LANGLOIS, Directeur de l'ARF

Directeurs d'administrations centrales

M. Edouard JOSSA, Directeur général des collectivités territoriales
M. Philippe JOSSE, Directeur du budget
M. Pascal MAILHOS, Directeur de la modernisation et de l'action territoriale
M. Frank MORDACQ, Directeur général de la modernisation de l'Etat

Ont également été associés en fonction des thèmes :

Mme Marie-Christine LEPETIT, Directrice de la législation fiscale
M. Pierre MIRABAUD, Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
M. Paul PENY, Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Personnalités qualifiées

M. Gilles CARREZ, Président du Comité des finances locales
Mme Marie-José TULARD, Directrice du service des collectivités territoriales au Sénat

3. Entretiens

Associations d'élus

- M. Robert GROSSMANN, président de l'Association des Communautés Urbaines de France (A.C.U.F.) et M. Olivier LANDEL, délégué général
- M. Dominique BRAYE, vice-président de l'Assemblée des Communautés de France (A.D.C.F.) et M. Nicolas PORTIER, délégué général
- M. Bruno BOURG-BROC, président de la fédération des maires des villes moyennes (F.M.V.M.)
- M. Martin MALVY, président de l'Association des petites villes de France (A.P.V.F.) et M. Denis ROBERT, délégué général
- M. Michel DESTOT, président de l'association des grandes villes de France (A.G.V.F.) et M. Christian LALU, directeur

Personnalités qualifiées

- M. Adrien ZELLER, Président du conseil régional d'Alsace, co-président de l'Institut de la décentralisation
- M. Jean-Pierre BALLIGAND, Député de l'Aisne, co-président de l'Institut de la décentralisation
- M. Eric DOLIGE, sénateur, président du conseil général du Loiret
- M. Philippe ADNOT, sénateur, président du conseil général de l'Aube
- M. Jean PUECH, sénateur, président du conseil général de l'Aveyron
- Mme Marylise LE BRANCHU, Députée, vice-présidente de la région Bretagne
- M. Michel PIRON, Député du Maine-et-Loire
- M. André LAIGNEL, Député européen, secrétaire général de l'AMF
- M. François MOUTOT, directeur général des chambres des métiers et de l'artisanat
- M. Marc CHABERT, président du syndicat des juridictions financières
- M. Bruno SOULIE, sous-directeur, Direction générale de la comptabilité publique
- M. Daniel BOKOBZA, conseiller du député Georges GINESTA
- M. Jean-Louis GUIGOU et Mme François LARPIN, KPMG – secteur public
- M. Gérard MARCOU, professeur, directeur du GRALE
- M. André BARBE, directeur général des services du département d'Indre-et-Loire
- M. Serge MORVAN, directeur général des services du département de Saône-et-Loire

Ministères

- M. Martin HIRSCH, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté
- Mme Bernadette MALGORN, SG du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
- M. Claude MARTINAND, Vice-Président du conseil général des Ponts-et-chaussées
- M. Yvon OLLIVIER, I.G.F. audit « intérieur/outre-mer »
- M. Jean-Pierre LACROIX, préfet, audit « ville et logement »
- M. Dominique GIORGI, I.G.A.S., audit « politiques de solidarité »
- M. Alain QUINET, I.G.F., audit « écologie, développement et aménagement durables »
- M. Henri GUILLAUME, I.G.F., audit « emploi et économie »
- M. Michel THIERRY, IGAS, audit formation professionnelle
- M. Pierre LEPETIT, I.G.F., audit « enseignement scolaire »
- M. Thierry DIEULEVEUX, I.G.A.S., audit « politique de la famille »

4. Inventaire des rapports récents (réalisé par le service des collectivités du Sénat)

1) Les finances des collectivités locales en 2007 - Etat des lieux (voir aussi les rapports des années précédentes)

LAIGNEL André, BOURDIN Joël, Observatoire des finances locales.

Ce douzième rapport de l'Observatoire des finances locales présente, dans sa première partie, les différentes modifications législatives (réformes, mesures et transferts de compétences) qui concernent les collectivités territoriales, puis effectue une analyse financière d'ensemble des collectivités territoriales, catégorie par catégorie. Il conclut à la bonne santé financière des collectivités tout en pointant **quelques sujets d'inquiétude pour l'avenir**.

11/07/2007

2) La simplification de l'activité des collectivités locales

LAFON, Michel, Préfet de la Meuse, à la demande du ministre délégué aux collectivités territoriales.

Le rapport Lafon s'attache **au détail des normes imprécises**, trop complexes ou mal comprises pour proposer des mesures concrètes afin de simplifier l'activité des collectivités locales : **rédaction de guide, unification de procédures redondantes**, etc.

03/2007

3) Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité rapport d'information n°316 (2005) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation

MERCIER Michel, Sénat, Observatoire de la décentralisation.

Le rapport Mercier avance des propositions pour améliorer la compensation financière du transfert de charge et les relations entre les départements et les autres administrations. Surtout, il défend l'idée **qu'un transfert de compétence doit aller de pair avec un transfert de responsabilité**, passant notamment par l'association des départements à toute mesure nationale ayant un impact direct ou indirect sur la gestion du RMI. Cette responsabilisation des conseils généraux **doit être accompagnée par la confiance de l'administration centrale et déconcentrée**.

4/05/2005

4) Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses, rapport d'information n°206 (2007) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation

MERCIER Michel, Sénat, Observatoire de la décentralisation.

Ce rapport, qui prolonge le précédent, montre un déséquilibre persistant entre les dépenses au titre du RMI/RMA et les ressources allouées aux départements pour les financer, malgré un effort certain de l'Etat à travers de fonds de mobilisation de l'insertion. Il prône comme le précédent un **véritable transfert de la responsabilité du RMI aux départements**, et notamment la possibilité pour ceux-ci de moduler les droits et les conditions d'accès aux allocations dans les limites définies par le Conseil constitutionnel.

1/02/2007

5) Solidarité et performance - les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales

RICHARD Pierre, Président du conseil d'administration de Dexia, rédigé à la demande du ministre délégué au budget et du ministre délégué aux collectivités territoriales.

Le rapport Richard propose des mesures pour mieux maîtriser les dépenses locales à institutions constantes. Il propose notamment des procédures rénovées dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, afin d'aboutir à un contrat pluriannuel soumis au vote du parlement. Le rapport ne propose pas de créer de nouveaux impôts mais de continuer le transfert de fiscalité de l'Etat vers les collectivités.

12/2006

6) Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne

VALLETOUX Philippe, membre du Conseil économique et social, Vice-Président du directoire de Dexia crédit local, rédigé à la demande des trois principales associations d'élus locaux (l'association des maires de France, l'association des départements de France et l'association des régions de France).

Le rapporteur propose une **modification en profondeur de la fiscalité locale**, s'appuyant sur deux principes : la spécialisation de l'impôt par niveau de collectivité et un tandem d'impôts ménage et entreprises pour chaque collectivité.

12/2006

7) Rapport d'information n° 3523 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et leur financement

LAFFINEUR Marc, BONREPEAUX Augustin, Assemblée nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Les rapporteurs, appartenant l'un à la majorité, l'autre à l'opposition, tentent **un premier bilan financier des transferts de l'« acte II »** de la décentralisation. Tout en constatant que l'Etat a tenu ses engagements de compensation des transferts, ils signalent quelques difficultés d'évaluation, sources de problèmes de gestion transitoires, et surtout des inégalités entre collectivités, rendant indispensable la mise en place d'une meilleure péréquation horizontale.

14/12/2006

8) « Sept propositions pour une nouvelle décentralisation »

Etude de l'Institut de la décentralisation, co-présidé par MM. Adrien Zeller (UMP) et Jean-Pierre Balligand, député (PS). Cette étude propose notamment de remplacer les impôts directs locaux actuels (taxe foncière, taxe d'habitation et taxe professionnelle) par un impôt local sur le revenu à large assiette, et dont le taux serait déterminé librement par les élus locaux, dans les limites de la loi.

11/2006

9) Rapport d'information n° 62 (2006) fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE)

DOLIGÉ Eric, Sénat. Observatoire de la décentralisation.

Le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux départements et aux régions, et celui des personnels des directions départementales de l'Equipement (DDE) aux départements, ont accompagné la décentralisation de compétences des ministères de l'éducation et de l'équipement, en vertu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Le rapporteur salue l'effort des régions et départements, qui a permis la réussite de la réforme, mais regrette fortement une certaine improvisation (évaluation aléatoire des charges, **manque de conseil auprès des collectivités**). Il livre un véritable **mode d'emploi des transferts futurs** et appelle de ses vœux un vade-mecum du transfert de compétence.

08/11/2006

10) Rapport d'information n°3199 déposé par la Commission des lois sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

GEST Alain, Assemblée nationale. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La loi du 13 août 2004 appelait un rapport d'application, comme le prévoit le huitième alinéa de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Selon le rapporteur, le mode de compensation des transferts choisi par l'Etat a été favorable aux collectivités et les transferts ont globalement réussi. En revanche, **les expérimentations n'ont pas été probantes**. Enfin, le rapport **prône la réalisation d'audits** pour déterminer **s'il est utile que les services déconcentrés de l'Etat dont les compétences ont été transférées perdurent**.

28/06/2006

11) Rapport d'information n° 2881 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs

PIRON Michel, Assemblée nationale. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Ce rapport fait le point sur l'évolution de **l'organisation institutionnelle territoriale** de la France, jugée **de plus en plus complexe** (acte II de la décentralisation, progression de l'intercommunalité, déconcentration, réforme de l'Etat) et mesure les rapports de force en présence à l'échelon local. Pour ce faire, il s'appuie sur une analyse détaillée des systèmes décentralisés italien, espagnol, écossais et suédois. Il propose ensuite **un grand nombre de pistes de réformes** de l'organisation des collectivités et de l'Etat territorial, afin **d'aboutir à une nouvelle « gouvernance locale »**.

22/02/2006

12) Rapport d'information n°48 (2006) fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre

DALLIER Philippe, Sénat. Observatoire de la décentralisation.

Selon le rapporteur, le bouleversement introduit par la nouvelle intercommunalité conduit à soulever la question du meilleur échelon d'administration et, partant, de juger quel **échelon est en trop**. Il regrette par ailleurs que le bilan de l'intercommunalité soit préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, et **appelle de ses vœux une étude financière** offrant un bilan coûts/avantages pour partager ceux qui considèrent que l'augmentation régulière des **dépenses de l'intercommunalité** relèvent simplement du **gaspillage** induit par un manque de rigueur et une **hypertrophie administrative** et ceux qui pensent que cette augmentation est imputable à l'accroissement de la qualité des services.

01/02/2006

13) Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale

PEBEREAU Michel, président d'une commission formée à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Selon ce rapport, **le choix de la facilité depuis 25 ans** est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique. Le rapport souligne que cette dette compromet nos « ambitions de croissance et de solidarité ». Tout en reconnaissant que les **collectivités territoriales ne représentent qu'une faible partie de la dette publique**, le rapport souligne que **leurs budgets devront être contraints à l'avenir** par le niveau global très élevé des prélèvements obligatoires atteint en France.

14/12/2005

14) Rapport n°2436 sur l'évolution de la fiscalité locale fait au nom de la commission d'enquête sur la fiscalité locale

MARITON Hervé, Assemblée nationale.

Le rapport, dont les conclusions ont été fortement contestées par le Président de la commission d'enquête, M. Augustin Bonrepaux, s'interroge sur les causes de **l'augmentation forte de la fiscalité locale en 2005**. Il écarte l'explication par les transferts de compétence de l'acte II de la décentralisation, selon lui bien compensés par l'Etat, et pointe à la fois des décisions récentes volontairement dépensières des exécutifs locaux, notamment régionaux, et un système local structurellement dépensier.

5/07/2005

15) Commission de réforme de la taxe professionnelle, rapport au Premier ministre

FOUQUET, Olivier, président de la commission.

Le rapport Fouquet préconise une **réforme profonde de la taxe professionnelle** avec l'adoption de nouvelles bases constituées pour 80% par la valeur ajoutée des entreprises et pour 20% par la valeur locative foncière.

8/07/2004

16) Le transfert des 700 km de voies navigables actuellement gérés par l'Etat

HOSSARD Claude, Conseil général des ponts et chaussées.

Ce rapport fait la liste des voies navigables encore gérées par l'Etat et non par Voies Navigables de France (VNF). Il étudie leur importance (pour le transport des marchandises, le tourisme, la production d'énergie), leur coût (en matière d'entretien, de protection des inondations, de maintenance d'ouvrages d'art et d'équipements), et le montant des investissements nécessaires pour une remise en état.

31/03/2004

17) 1986-2004 : dix-huit ans de démocratie régionale. Vers une maturité politique des régions françaises ?

PASQUIER Romain, chargé de recherche au CNRS, pour l'Institut de la Décentralisation.

Le rapport s'interroge sur les conditions de l'émergence en France **d'une véritable démocratie régionale**. La réforme de décentralisation engagée par Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre et le mode de scrutin adopté pour les élections régionales de mars 2004 ne parviendront pas, seuls, à favoriser une régionalisation de la vie politique. Ainsi, le rapport envisage quelques pistes pour une réforme du fonctionnement du système politique français favorable à la naissance d'un **parlementarisme régional**.

2004

18) Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution

MELCHIOR Philippe, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics constituent l'une des principales missions des préfets. Avant d'arrêter le projet de loi portant transfert de compétences aux collectivités locales, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a souhaité disposer d'un audit sur le sujet.

01/07/2003

19) Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre

MAUROY Pierre, Premier ministre.

A travers un bilan des lois de la décentralisation de 1982-83 et des textes qui ont suivi, ce rapport propose des orientations nouvelles fondées sur une intercommunalité démocratisée, une rénovation du département et l'affirmation d'un pouvoir régional fort. Il insiste aussi sur la **réaffirmation du rôle du préfet**, et la **nécessité d'importants transferts de compétences**.
31/12/2000

20) Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, rapport d'information n°447

MERCIER Michel, Sénat, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

Le rapport effectue une analyse détaillée de la décentralisation en mettant souvent l'accent sur les manquements de l'Etat, et propose de nombreuses réformes, notamment de l'Etat territorial, pour l'adapter à la décentralisation.

28 /06/2000

21) Etat, organisation territoriale : de la Réforme aux évolutions constitutionnelles

ZELLER Adrien, Président du Conseil régional d'Alsace, Co-président de l'Institut de la Décentralisation ; Jean-Pierre BALLIGAND, Président du Conseil général de l'Aisne, Co-président de l'Institut de la Décentralisation ; Robert SAVY, Président de la région Limousin ; Pierre MÉHAIGNERIE, Député, Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine ; sous la direction de **Hugues PORTELLI**, Professeur à l'Université de Paris II, Directeur Scientifique de l'Institut de la Décentralisation.

2001

5 Quelques exemples d'enchevêtrement

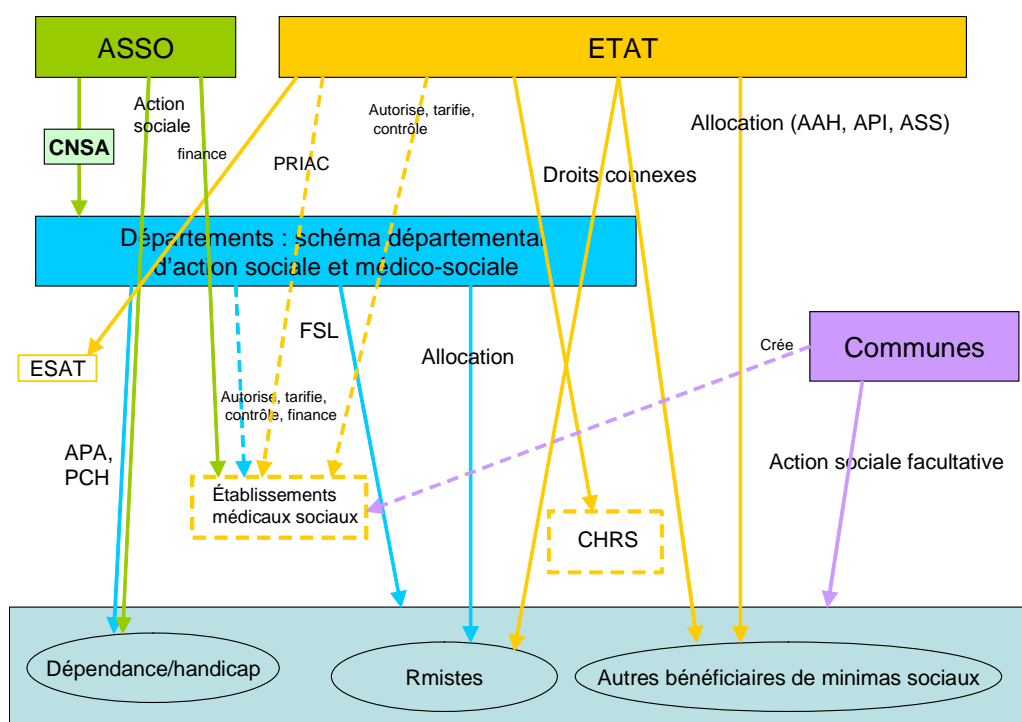
- Action sociale et médico-sociale
- Insertion socioprofessionnelle
- Formation professionnelle – Formations sanitaires et sociales
- Enseignement scolaire et supérieur

Fiche n°1 : Action sociale et médico-sociale

Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, y compris spécifiquement en faveur des personnes âgées, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.

Hors handicap et dépendance, le champ de l'action sociale est significativement investi par l'échelon communal, à travers l'action sociale facultative dans le cadre des CCAS et des CIAS, et reste financé fortement par l'Etat à travers les minimas sociaux hors RMI et l'ensemble des droits connexe, y compris au bénéfice des rmistes, ainsi qu'en matière d'urgence sociale.

Le champ du handicap et de la dépendance cumule les intervenants (Etat, sécurité sociale, départements et communes) à travers les tutelles et financements multiples des établissements sociaux et médico-sociaux, les différents plans et schémas, la gouvernance des MDPH, les relais de financements entre sécurité sociale et départements (question du GIR 4) et entre Etat et départements (AAH-RMI).



1. Pistes de désenchevêtrement

- pour conforter les compétences des départements en matière d'action sociale

Transférer au niveau du département l'hébergement d'urgence (CHRS)

Confier aux départements la responsabilité des réseaux d'éducation et d'aide à la parentalité.

- pour unifier les compétences des départements en matière de handicap et de dépendance

Renforcer la coordination des PRIAC et des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale.

Transférer au département les structures d'aide par le travail (ESAT)

2. Pistes de révision des blocs de compétence

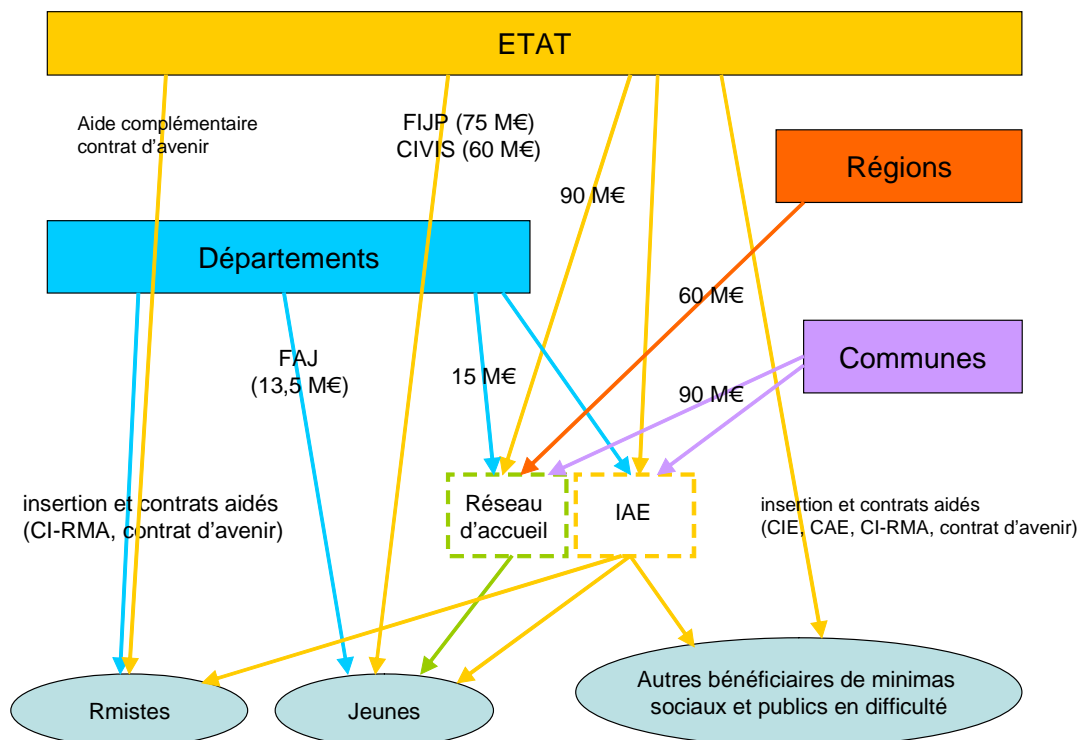
Transférer aux départements le financement de l'AAH, dont l'octroi est décidé localement au niveau des MDPH.

Transfert de l'action sociale de la sécurité sociale en faveur des personnes handicapées (GIR 5 et 6).

Supprimer l'action sociale facultative des communes (amputation de la clause générale de compétence) ou la soumettre strictement aux orientations des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale.

Fiche n°2 : Insertion socioprofessionnelle

Le président du Conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI. Au-delà de cette population, l'intervention non seulement de l'Etat mais également des autres niveaux de collectivités locales s'ajoute à celle des départements. Ces interventions sont résumées dans le schéma suivant.



1. Pistes de désenchevêtrement

Supprimer le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)

Revoir la répartition du financement du réseau d'accueil, où les départements sont minoritaires (transfert du financement Etat et régions aux départements ?)

Transférer les structures d'insertion par l'activité économique aux départements

2. Pistes de révision des blocs de compétence

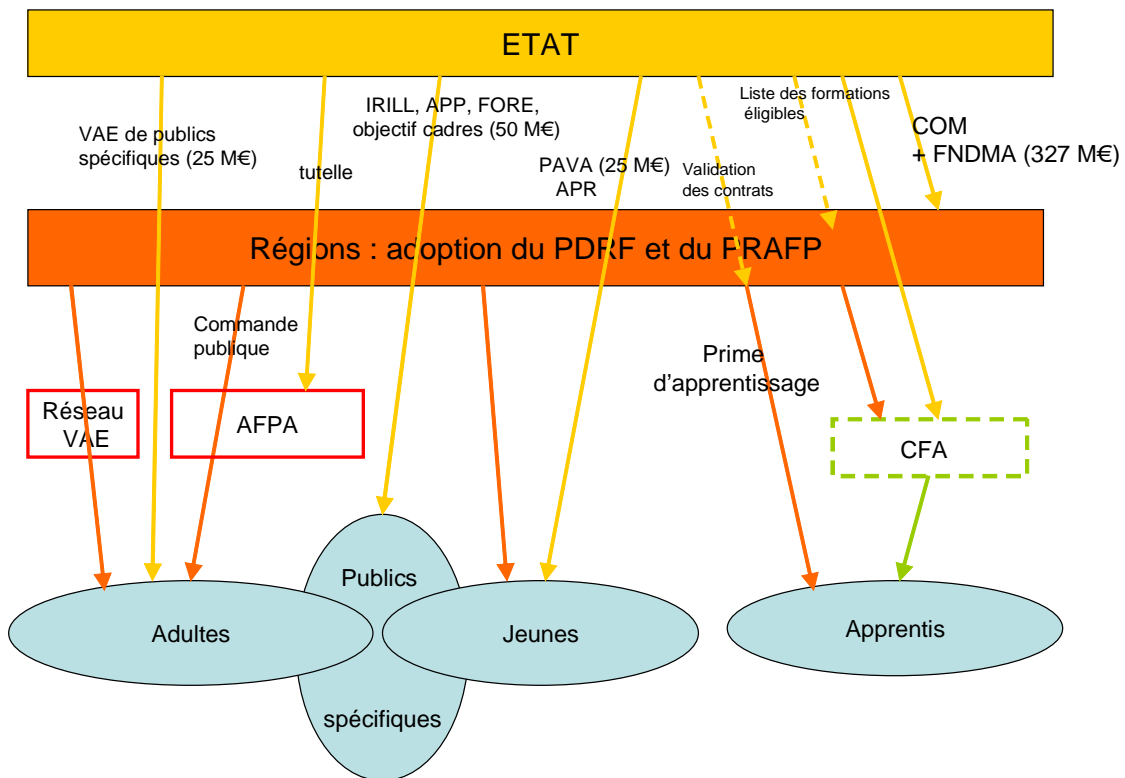
Au-delà, le maintien de deux dispositifs d'insertion, l'un pour les Rmistés sous la responsabilité des départements, l'autre pour les bénéficiaires des autres minima sociaux, est source d'inefficacité. Confier aux départements l'insertion de ces derniers publics remédierait au problème. Cette solution amènera à s'interroger sur le transfert de l'ensemble des minima sociaux aux départements.

Fiche n°3 : Formation professionnelle – Formations sanitaires et sociales

La Région définit et met en œuvre la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Elle définit par ailleurs la politique régionale d'apprentissage.

Dans les faits, tant sur la formation professionnelle que sur l'apprentissage, **l'Etat a conservé de nombreux leviers d'action qui amputent et parfois contredisent la responsabilité des régions** (cf. audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation sur le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, janvier 2007). Ces interventions sont résumées dans le schéma suivant.



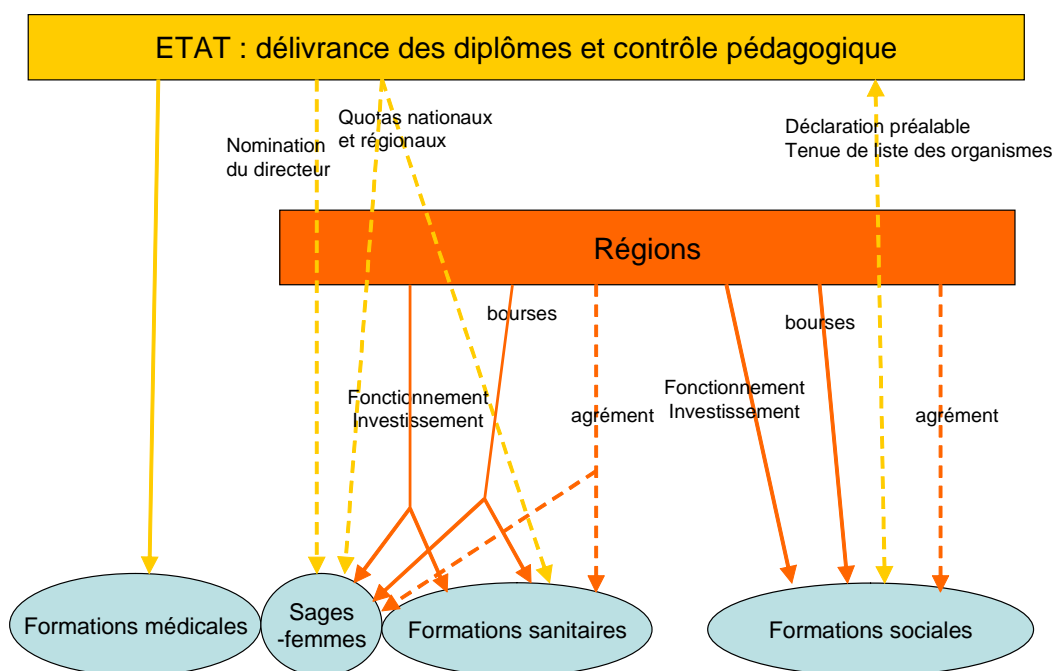
En termes budgétaires, la formation professionnelle fait l'objet, selon les publics, de **sources de financement nombreuses et massives au-delà des régions** : l'Etat supporte des coûts connexes (exonérations fiscales, compensation d'exonérations sociales) et les entreprises comme les partenaires sociaux contribuent globalement à plus de 10 Mds€.

| | Apprentis | Jeunes en insertion | Salariés | Agents publics | Demandeur d'emploi | Total |
|--|------------|---------------------|------------|----------------|--------------------|-------------|
| Entreprises | 0,9 | 0,9 | 7,7 | - | - | 9,5 |
| État | 1,1 | 0,5 | 1,0 | - | 1,5 | 4,1 |
| Régions | 1,3 | 0,7 | 0,1 | - | 0,6 | 2,7 |
| Collectivités publiques (en tant qu'employeurs) | - | - | - | 5,4 | - | 5,4 |
| Unedic | - | - | - | - | 1,3 | 1,3 |
| Ménages | 0,3 | - | 0,4 | - | 0,3 | 1,0 |
| Total | 3,6 | 2,1 | 9,2 | 5,4 | 3,7 | 24,0 |

Source : « jaune » budgétaire données 2004, avant transfert de l'AFPA

Par ailleurs, les régions sont désormais compétentes pour définir et mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. Elles ont également en charge l'agrément et le financement des établissements de formation sanitaire (y compris les aides aux étudiants) à l'exclusion des formations médicales mais en incluant les sages-femmes.

En la matière, **l'Etat a toutefois conservé un pouvoir d'autorisation de fait s'agissant des agréments d'organismes de formation sociale**, à travers la déclaration préalable.



Pistes de désenchevêtrement entre l'Etat et les régions

- pour unifier les compétences des régions en matière de formation professionnelle

Le transfert aux régions du financement de l'essentiel des actions concernant les publics spécifiques (ateliers pédagogiques personnalisés (APP), gestion du volet « illettrisme » du programme IRILL, le programme « Objectif cadres ») et l'expérimentation du transfert des actions sur les publics très spécifiques (personnes handicapées, militaires...).

Le transfert aux régions de la validation des acquis de l'expérience pour les demandeurs d'emplois non indemnisés.

- pour instaurer la pleine responsabilité des régions en matière d'apprentissage

Le transfert de l'Etat aux régions de l'établissement de la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage.

La suppression des créations par l'Etat de CFA « nationaux ».

La suppression du FNDMA comme outil d'orientation par l'Etat de la politique d'apprentissage des régions et la limitation de l'objet des COM à la mise en cohérence des actions des régions avec celles des partenaires sociaux.

La suppression de la procédure de validation des contrats d'apprentissage par les DDTEFP.

- pour clarifier les compétences en matière de formations sanitaires et sociales

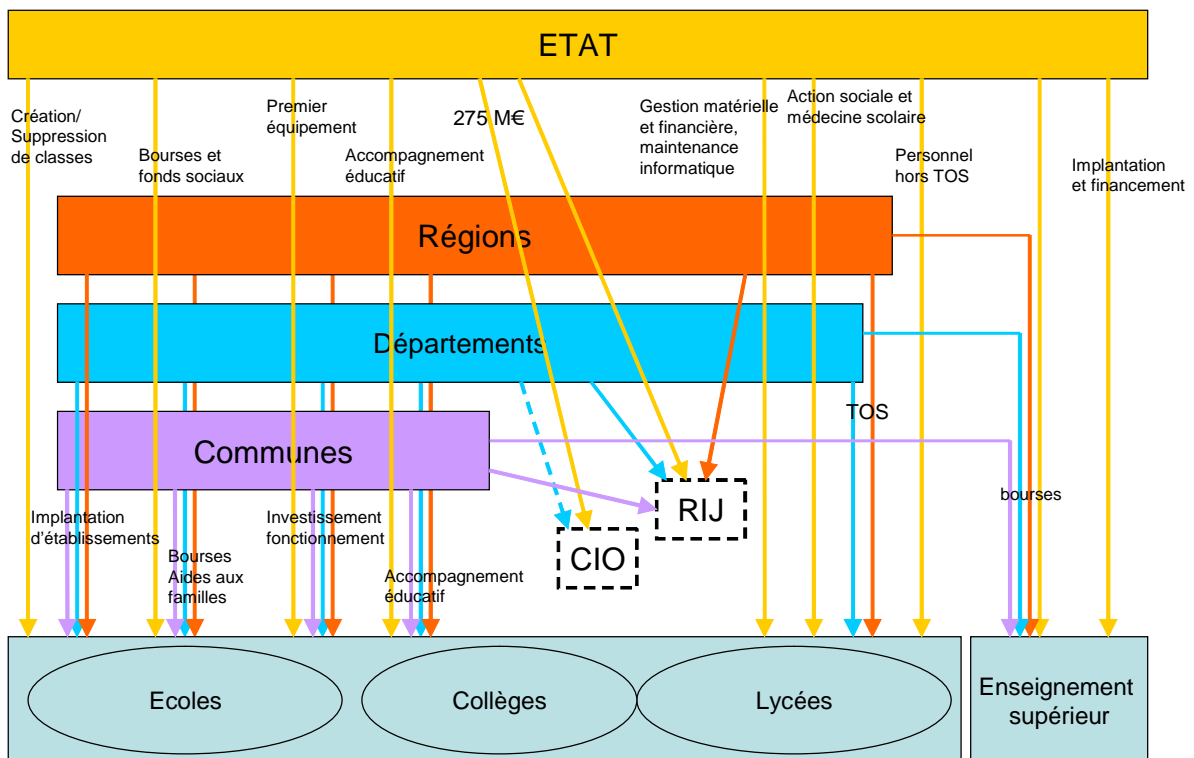
La suppression de la déclaration préalable pour les organismes de formations sociales.

Le retour à l'Etat de la compétence en matière de formation des sages-femmes.

Ces mesures permettent de renforcer la cohérence de l'action régionale. Elles conduisent cependant à maintenir l'intervention directe de l'Etat dans le champ de la formation professionnelle sur des segments particuliers ou pour des dispositifs ponctuels (dans le cadre de « parcours » contrôlés par l'Etat).

Fiche n°4 : Enseignement scolaire et supérieur

Le secteur de l'enseignement scolaire est un exemple type de compétence partagée où les interventions de l'Etat et de chaque niveau de collectivité soit s'imbriquent soit s'additionnent. Au titre des imbrications, on trouve l'articulation entre les décisions de création/suppression d'établissement (du ressort des collectivités locales) et les décisions de création/suppression de classes (du ressort de l'Etat), le partage du financement des personnels qui conserve à l'Etat l'ensemble des personnels hors TOS et éducateurs d'APS, le maintien d'un financement Etat pour le « premier équipement » et pour la maintenance informatique. Au titre des superpositions, on trouve notamment l'accompagnement éducatif, les bourses et fonds sociaux, l'information et l'orientation.



3. Pistes de désenchevêtrement

Clarifier les rôles en matière de bourses et d'action sociale

Supprimer le financement Etat du « premier équipement ».

Transférer l'action sociale et la médecine scolaire aux départements, y compris l'insertion scolaire des élèves handicapés.

Transférer les personnels de gestion matériel, financière et de maintenance informatique, sous réserve de garanties sur les applications supports nationales.

Confier au seul niveau régional l'information et l'orientation des jeunes.

3. Pistes de révision des blocs de compétence

Au-delà, la piste de confier à un seul niveau de collectivité local l'ensemble collège+lycée est-elle envisageable ? Confier l'ensemble collèges-lycées aux régions pourrait permettre de remédier aux effets pervers du partage de compétence sur la carte scolaire, en favorisant la concertation entre le président du Conseil régional et le recteur d'académie.

6. L'excès de normalisations : quelques illustrations.

1. Dans le champ législatif et réglementaire

Le secteur local n'échappe évidemment pas à l'excès de législation et de réglementation et à leur instabilité, dénoncés régulièrement par le Conseil d'Etat.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT), partie législative, est paru en février 1996. A la date de mars 2007, soit 11 ans plus tard, on constate qu'il a été modifié par 156 lois (soit 14 par an !) qui ont modifié 2483 articles du code, lequel en compte 3086, soit près de 80 %. Le nombre d'articles a dans le même temps été multiplié par deux.

Sa partie réglementaire, plus légère en raison du poids relatif de la loi concernant les collectivités locales, a connu la même évolution. Depuis sa création, en avril 2000, il est passé de 1850 à 2170 articles. Il a été modifié par 127 décrets (soit 18 par an !), qui ont changé 55 % des articles.

En outre, le CGCT n'étant pas un code de compétences, celles-ci sont définies dans d'autres codes (code de l'Education, code des affaires sociales, code de l'habitat, code de l'environnement, code des juridictions financières, code électoral...) ou à défaut dans des lois spéciales sans codification.

Une telle profusion et une telle instabilité ont des coûts considérables, directs (services juridiques renforcés, avocats et conseils privés) et indirects (ralentissement de l'action publique, conflits de normes). Elles accroissent la judiciarisation de l'action publique, les juges administratif et judiciaire étant chargé en aval de la régulation jurisprudentielle des normes.

2. L'excès de circulaires

Le nombre et l'objet de l'ensemble des circulaires ministérielles ne sont pas disponibles. Chaque ministère gère son propre flux, de façon plus ou moins intégrale, avec un seul point de sortie aux bureaux des cabinets (par un numéro NOR). Et le système Solon, qui rassemble sous l'autorité du SGG les lois et décrets, ne retient que les circulaires (rares) publiées au Journal officiel.

Dans les préfetures, la vision n'est pas exhaustive puisque nombre de circulaires sont adressées directement aux services déconcentrés, sans être envoyées aux préfets.

Un recensement rapide, opéré dans un département, sur les seuls champs des ministères de l'intérieur, du développement durable, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales, révèle que les préfetures et les services déconcentrés ont reçu en 2006 plus de 200 circulaires dont plus de la moitié concerne les collectivités locales.

Au-delà du nombre, sont critiquables le mode de transmission (cf. le développement de l'envoi par Internet sans aviser le destinataire !) et les contenus, souvent très volumineux, alors que les instructions ne peuvent être que d'information ou de procédure. Il n'est pas rare qu'un même sujet, par nature interministérielle, donne lieu à plusieurs instructions et non une seule, le plus souvent différentes.

Il est fréquent aussi que les associations d'élus qui ont concerté avec les administrations centrales informent les exécutifs locaux avant que les circulaires parviennent dans les services déconcentrés de l'Etat.

Cet excès d'instructions par circulaire a au moins deux origines :

- la complexité et la profusion des normes supérieures décrite ci-dessus qui entraînent inévitablement un grand nombre de commentaires explicatifs.

- l'excès de contrôle par les administrations centrales de l'application des politiques nationales sur le terrain qui déresponsabilise le niveau territorial de l'Etat et porte atteinte à la libre administration des collectivités locales.