

1

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

PRÉSENTATION

La décentralisation est une politique de transfert de compétences et de ressources de l'État vers des collectivités territoriales qui s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. La France étant une République unitaire, et non un État fédéral, cette politique a consisté en un mouvement de dévolution conçu et géré par l'État, même si, au fil du temps, il l'a été de plus en plus en concertation avec les collectivités territoriales.

Cette politique tranche nettement avec une tradition française de centralisation qui remonte à l'Ancien régime et que la Révolution française et l'Empire ont accentuée en dépit de la rupture révolutionnaire, comme l'a montré Tocqueville. Des tentatives pour faire évoluer cette situation ont existé avant 1982. Si dès 1790 l'assemblée constituante avait adopté le projet Cassini et créé effectivement 83 conseils généraux, ce n'est qu'en 1871 que le département a été constitué en collectivité territoriale et a reçu une compétence globale pour régler les affaires d'intérêt départemental. C'est ensuite la loi municipale du 5 avril 1884 qui, sous la III^e République, a créé un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France (à l'exception de Paris) et posé des principes fondamentaux encore en vigueur aujourd'hui : les communes sont dotées d'un organe délibérant élu au suffrage universel ; le maire, élu par le conseil municipal, représente à la fois la commune et l'État ; les communes disposent de la clause de compétence générale, ce qui signifie qu'elles peuvent intervenir dans tout domaine d'intérêt public local, dès lors qu'il ne relève pas d'une compétence exclusive attribuée par la loi à l'État ou à une autre collectivité territoriale ; elles votent librement leur budget.

Enfin, la constitution de la IV^e République a reconnu les communes et les départements comme collectivités territoriales s'administrant librement par des conseils élus au suffrage universel et c'est seulement dans les années 1950 qu'est apparue la région, avec la création de régions de

programmes auxquelles ont été substituées 23 régions administratives en 1963 puis autant d'établissements publics à vocation spécialisée en 1972.

Le mouvement contemporain de décentralisation a été lancé par les lois dites « Defferre » de 1982 et 1983. La première phase, ultérieurement dénommée « acte I » de la décentralisation, conduite de 1982 à 1986, a été suivie d'un « acte II » en 2003 et 2004. Le processus de décentralisation a repris en 2010. Il a pris la forme d'une série de lois de moindre portée, traduisant un dessein plus hésitant et parfois erratique : l'ambition d'ouvrir un « acte III » ne s'est pas matérialisée.

Les objectifs poursuivis sont restés ceux de 1982-1983 depuis 40 ans. La décentralisation vise d'abord à renforcer la démocratie locale, par l'élection d'assemblées délibérantes qui, à leur tour, élisent les exécutifs locaux, alors que les délégués territoriaux de l'État - les préfets - ne sont pas élus. Il s'agit également de rapprocher la décision politique et administrative du citoyen, afin de « [mettre fin] au droit exclusif de l'État central de déterminer seul l'avenir des conditions de vie et de travail des populations locales »²⁹. La décentralisation a enfin pour objectif d'améliorer l'efficacité de la gestion publique, en la rapprochant des besoins des populations et du lieu où sont délivrés les services publics dont elles bénéficient.

En 2009, la Cour avait publié un rapport public thématique sur la conduite par l'État de la décentralisation, qui présentait un bilan de « l'acte II » de la décentralisation³⁰. Le présent chapitre établit un nouvel état des lieux à l'issue de la dernière décennie de lois de décentralisation. Il montre que l'élan initial de 1982 s'est progressivement essoufflé et que le paysage institutionnel s'est brouillé. Il examine les solutions envisageables pour retrouver une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité de l'organisation territoriale française.

La succession de lois adoptées depuis 2010 n'a pas réglé la question de la rationalisation de l'organisation des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État (I). Celle-ci se caractérise par l'imbrication des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui nuit à l'intelligibilité et à l'efficacité de l'action publique locale (II). Une relance progressive et organisée de la décentralisation est nécessaire pour rendre plus lisible l'organisation territoriale et la répartition des compétences afin d'offrir à nos concitoyens le bénéfice de services publics plus efficaces et à moindres coûts (III).

²⁹ Exposé des motifs de la proposition de loi portant décentralisation de l'État n° 1557 déposée le 10 décembre 1979 par François Mitterrand, qui a largement inspiré le projet de loi présenté ensuite par Gaston Defferre.

³⁰ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

I - La rationalisation inachevée de l'organisation territoriale

A - L'essoufflement progressif du processus de décentralisation

1 - La cohérence et les limites des deux premières vagues de décentralisation de 1982-1986 et 2003-2004

L'acte I de la décentralisation visait à « *mettre fin à un régime centralisé, modifier profondément la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, donner à celles-ci la maîtrise de leur devenir et permettre de rapprocher l'administration des administrés* »³¹. Il a conduit à l'adoption de 25 lois et plus de 200 décrets en l'espace de cinq années.

Les lois du 2 mars 1982 et du 22 juillet 1982 ont d'abord procédé à d'importantes modifications des institutions locales et de leurs relations avec le représentant de l'État. Elles ont en particulier transféré les fonctions exécutives des préfets vers les présidents des départements et des régions et remplacé l'ancienne tutelle du représentant de l'État sur les collectivités territoriales par des mécanismes de contrôle de la légalité de leurs actes administratifs et budgétaires, actionnés par le préfet et confiés respectivement aux tribunaux administratifs et aux chambres régionales des comptes, créées à cet effet.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont ensuite organisé le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et la répartition des compétences entre leurs différents échelons. Elles ont également affirmé plusieurs principes structurants de la décentralisation « à la française », notamment le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, l'obligation faite à l'État d'assurer la compensation financière des transferts de compétences et l'attribution aux collectivités territoriales de la clause de compétence générale.

Plusieurs textes ont enfin précisé les moyens mis à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs compétences, notamment la loi du 26 janvier 1984, qui a créé la fonction publique territoriale. L'acte I a également été marqué par le transfert, vers les départements, d'une partie

³¹ Présentation du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, examiné par le Conseil des ministres le 15 juillet 1981.

des fonctionnaires de l'État affectés dans les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Plus de 15 ans après cet acte I de la décentralisation, la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », a constitué un tournant dans le développement de l'intercommunalité.

L'acte II de la décentralisation a été lancé par l'adoption par le Congrès de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a proclamé que « *l'organisation territoriale de la République est décentralisée* », inscrit dans la Constitution certains grands principes de l'acte I (absence de tutelle entre collectivités et compensation financière du transfert de compétences) et consacré le statut constitutionnel de la région ainsi que le principe de subsidiarité des compétences, en vertu duquel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »³². Elle a également mis en place le référendum décisionnel local et ouvert aux collectivités territoriales un droit à l'expérimentation.

Dans ce cadre constitutionnel rénové, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ensuite procédé à une nouvelle vague de transferts de compétences. Elle a érigé la région en chef de file en matière économique et lui a confié la responsabilité des ports et aéroports, la politique du tourisme et la prise en charge de la formation professionnelle. Le bloc communal s'est également vu attribuer de nouvelles compétences concernant la création des écoles d'enseignement primaire et la résorption de l'habitat insalubre. Cependant, alors que l'ambition initiale du Gouvernement était d'accroître à titre principal les compétences des régions, le débat parlementaire sur le projet de loi a conduit à renforcer davantage celles des départements, dans le champ des politiques sociales, de l'insertion et du logement social.

La loi du 13 août 2004 a également organisé le transfert progressif, vers les collectivités territoriales, d'une partie des fonctionnaires de l'État chargés de certaines des missions transférées. Entre 2005 et 2010, plus de 128 000 agents ont ainsi été affectés aux départements et aux régions, dont 78 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale et 24 000 personnels de l'équipement.

L'acte II se situe dans la continuité des objectifs des textes fondateurs de l'acte I, consistant à promouvoir la démocratie locale (« *sans remettre en cause l'unité de la Nation, la décentralisation enrichit la vie*

³² Principe inscrit à l'article 72, alinéa 2 de la Constitution.

démocratique ») et à rapprocher la décision publique du citoyen (la décentralisation « contribue à une application moins abstraite du principe d'égalité des citoyens devant la loi »³³). Ces deux premières phases de la décentralisation ont par ailleurs été empreintes de la même méthode progressive et systématique, marquée notamment par la volonté de procéder au transfert de blocs de compétences homogènes et de l'accompagner du transfert concomitant de moyens et de prérogatives.

L'application du principe des « blocs des compétences », selon lequel leur répartition entre les collectivités territoriales et l'État « s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »³⁴, a toutefois rapidement buté sur la réalité de la gestion locale. En pratique, en effet, la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques suppose l'exercice des compétences complémentaires de plusieurs collectivités territoriales et une coopération efficace entre elles et avec l'État.

Cette exigence explique que les compétences transférées, dès l'acte I de la décentralisation, ont été partagées, à des degrés divers, entre les catégories de collectivités territoriales. Des compétences ont été concentrées principalement, mais non exclusivement, autour d'un acteur local : la région s'agissant des affaires économiques, le département pour l'action sociale, le bloc communal en ce qui concerne l'eau et l'assainissement. L'urbanisme et la voirie ont été répartis entre les communes (permis de construire, transport urbain, routes communales) et les départements (routes départementales, transport scolaire, ports maritimes), tandis que l'enseignement a été partagé entre la commune (écoles primaires), le département (collèges) et la région (lycées), l'État conservant sa compétence pour l'enseignement supérieur. Les compétences dans les domaines du sport, du tourisme et de la culture ont également été réparties entre les trois niveaux de collectivités territoriales, en plus de l'État.

Ce partage des compétences, que n'a pas corrigé l'acte II, s'est accentué par la suite du fait de l'extension des champs d'intervention des collectivités territoriales et de la complexification de la gestion locale.

³³ Exposé des motifs de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

³⁴ Dispositions figurant à l'article 3 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, reprises à l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales.

2 - Depuis 2010, un processus hésitant et parfois contradictoire

Depuis 2010, le Gouvernement et le Parlement se sont principalement attachés à rationaliser l'organisation issue des deux premières étapes de la décentralisation. Pas moins de six lois ont été adoptées dans ce but.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « loi RCT ») a d'abord cherché à couvrir l'ensemble du territoire national par des groupements de communes et créé une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale pour les grandes agglomérations (les métropoles). Elle a également institué la fonction de conseiller territorial, appelée à se substituer à celles des conseillers généraux et régionaux dans la perspective de la fusion des départements et des régions.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») a ensuite visé à améliorer l'articulation entre les différentes catégories de collectivités territoriales et leurs groupements, en désignant parmi eux des chefs de file pour l'exercice de certaines compétences, et renforcé les métropoles.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a cherché à donner une taille critique aux régions et à clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de gestion locale.

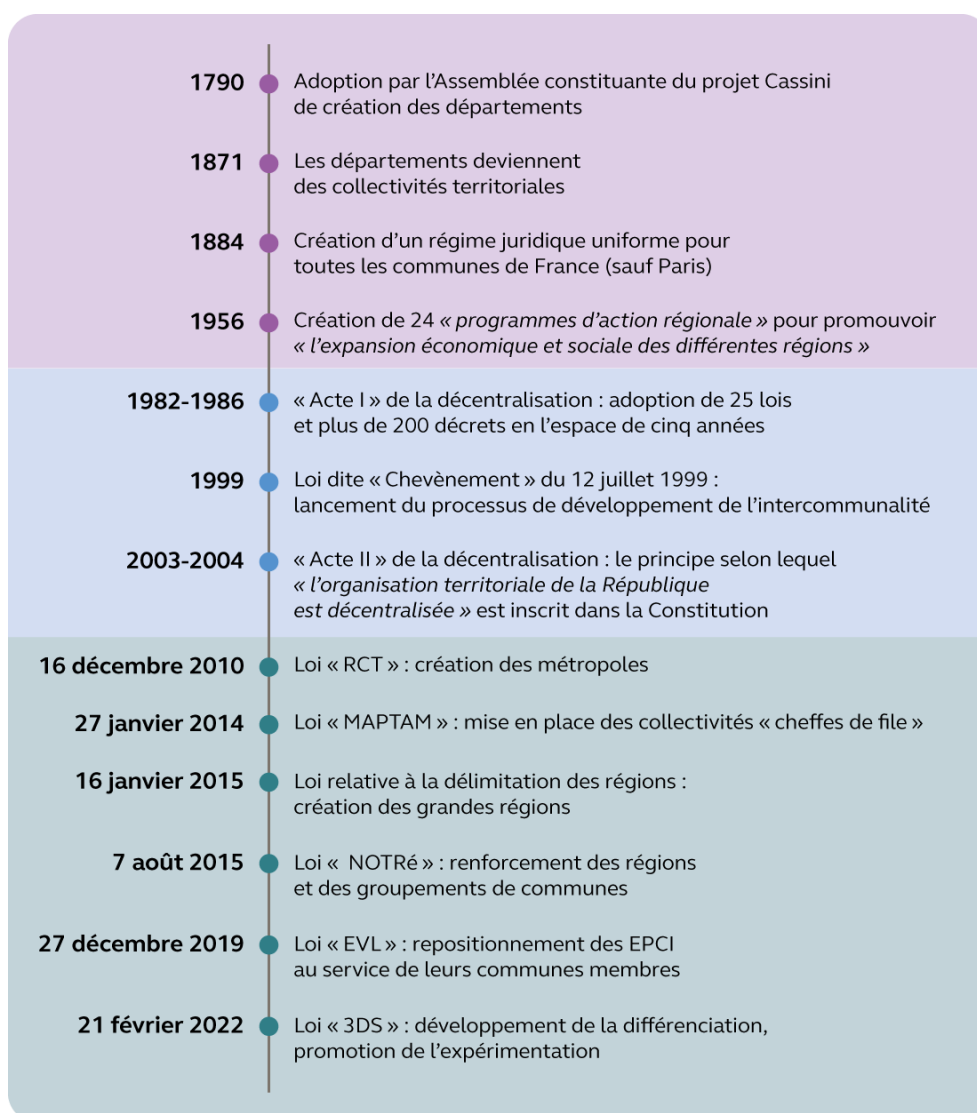
La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») a également renforcé les régions et les groupements de communes, supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements, réduit le champ de compétences des départements et facilité les délégations de compétences entre départements et métropoles.

Pris sur la base de divers rapports parlementaires postérieurs, deux autres textes ont ensuite cherché à atténuer certains aspects des lois précédemment adoptées mais sans en bouleverser l'économie.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « loi EVL ») a ainsi souhaité redonner aux maires un rôle plus affirmé au sein d'intercommunalités repositionnées au service des communes qui en sont membres.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a cherché à développer la différenciation territoriale, promouvoir l'expérimentation et parachever le transfert de certaines compétences, en particulier dans la transition écologique.

Schéma n° 1 : les grandes étapes de la décentralisation depuis la Révolution



Source : Cour des comptes

Deux priorités successives se dégagent de cet ensemble de textes : le renforcement de l'échelon intercommunal et celui des régions, à travers la création des « grandes régions ». La poursuite de ce double objectif a toutefois souffert de changements de priorités politiques puis des

enseignements tirés de la crise sanitaire qui ont finalement conduit à réaffirmer le rôle des communes et des départements.

La méthode des actes I et II de la décentralisation avait reposé sur un triptyque compétences-ressources-moyens, chaque transfert de compétence donnant lieu à une réflexion et à des décisions sur les moyens et les ressources à attribuer aux collectivités territoriales pour les exercer correctement. L'approche retenue depuis 2010 a presque exclusivement été centrée sur la question de la répartition des compétences, laissant parfois se créer un déséquilibre entre les prérogatives transférées et la capacité des collectivités territoriales concernées à les exercer effectivement.

Plusieurs allers-retours ont par ailleurs affecté la cohérence de la démarche de rationalisation de la décentralisation initiée en 2010. Supprimée par la loi RCT du 16 décembre 2010, la clause de compétence générale des départements et des régions a été rétablie par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 puis à nouveau supprimée par la loi NOTRe du 7 août 2015. Le conseiller territorial, qui avait été créé par la loi RCT du 16 décembre 2010, a été supprimé dès 2013, avant même sa première élection en 2014.

Pour autant, la loi NOTRe du 7 août 2015 a maintenu l'objectif d'une dévitalisation progressive du département au profit des régions et des métropoles. La mise en place des grandes régions a toutefois compromis cette perspective en redonnant à l'échelon départemental un espace naturel d'action entre ces nouvelles collectivités et les groupements de communes.

La loi 3DS du 21 février 2022 a entériné cet état de fait en offrant aux départements la possibilité d'exercer de nouvelles compétences. Deux ans après la promulgation de la loi EVL du 27 décembre 2019, elle a également réaffirmé le primat de la commune à l'égard d'une intercommunalité parfois perçue comme imposée et éloignée des besoins et projets locaux.

B - La concurrence de quatre échelons de gestion locale

1 - La persistance d'un trop grand nombre de trop petites communes

À la date du 1^{er} janvier 2022, 34 955 communes étaient réparties sur l'ensemble du territoire national. 49,6 % d'entre elles comptaient moins de 500 habitants et 71,6 % moins de 1 000 habitants. La gestion de ces petites collectivités repose souvent sur un maire cumulant son mandat avec une activité professionnelle, bénéficiant du concours de moins de deux agents municipaux.

La dispersion et l'absence de masse critique de la grande majorité des communes françaises distinguent leur situation de celle de la plupart de leurs homologues européennes. À la différence de la France, en effet, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie sont parvenues à en réduire drastiquement le nombre. Elles en comptent aujourd'hui respectivement 10 795 pour 84 millions d'habitants, 8 112 pour 47 millions d'habitants et 7 904 pour 60 millions d'habitants. Aussi la population moyenne des communes françaises (1 891 habitants en 2017) est-elle sensiblement inférieure à celle des communes allemandes (7 450 habitants), italiennes (7 960), polonaises (15 507) ou néerlandaises (45 071)³⁵.

La taille des petites communes est devenue un handicap lorsque l'acte I de la décentralisation a supprimé la tutelle préfectorale et leur a confié de nouvelles compétences techniques, notamment en matière d'urbanisme. Ce constat n'a pas pour autant conduit à une accélération notable du processus des fusions de communes.

Dix ans avant la décentralisation, la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971 avait déjà cherché à favoriser leur regroupement. Avec 1 068 suppressions, représentant seulement 3 % du maillage communal, ses résultats se sont toutefois situés très en deçà des objectifs fixés. Pour relancer le dispositif de la loi Marcellin, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a instauré un régime de fusion « à la carte », permettant de doter les anciennes communes désormais intégrées dans des collectivités plus vastes (dont elles sont devenues les « déléguées ») d'attributions visibles et concrètes, telles que le pouvoir de célébrer les mariages et d'établir les actes d'état-civil. Cependant ces mesures n'ont pas non plus permis de réduire significativement le maillage communal. La diminution de 1 529 du nombre de communes entre 1962 et 1982 a même été suivie d'une phase de « défusion » entre 1982 et 2002 (+ 132 communes).

Sur la base du rapport « Malvy-Lambert » de 2014³⁶, la loi dite « Pélissard » du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, en assouplissant les règles pour les fusions, a obtenu davantage de succès. Elle a conduit au regroupement de 2 498 communes au sein de 796 communes nouvelles. Aussi la quasi-totalité des suppressions de communes réalisées au cours des 20 dernières années (- 1 724) est-elle intervenue depuis 2015.

³⁵ Données issues de l'observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités locales (SNG-WOFI).

³⁶ *Pour un rétablissement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport établi à la demande du président de la République par MM. Martin Malvy et Alain Lambert, sénateurs, avril 2014.

Le relatif succès de la loi Pélissard s'explique par la conjonction de motifs financiers (la garantie de maintien de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans, assortie d'un bonus de 5 % de la DGF forfaitaire sous certaines conditions démographiques), d'aspects pratiques, tenant à la souplesse du dispositif, et de considérations stratégiques. La constitution de communes nouvelles a en effet pu résulter de la volonté des élus concernés de peser davantage dans le processus parallèle de renforcement de l'intercommunalité.

Il reste que le nombre de communes, passé d'environ 44 000 en 1790 à 38 076 en 1962, n'a été réduit que de 8 % depuis lors. Parallèlement, celui du nombre des communes allemandes est passé de 24 000 en 1960 à 8 500 en 1989, à la veille de la réunification. Cette évolution a notamment résulté de fusions forcées.

L'attachement des Français à leur commune a jusqu'à présent conduit le Gouvernement et le Parlement à écarter une telle solution pour lui préférer celle du développement de l'intercommunalité. De fait, la commune est le seul échelon de gestion locale qui bénéficie d'un véritable *affectio societatis* sur l'ensemble du territoire national.

Cet attachement reflète la demande d'une gestion plus proche des besoins des citoyens, que l'épisode des gilets jaunes et la crise sanitaire ont sans doute encore accentuée. Les Français s'identifient ainsi davantage à leur commune qu'aux échelons supérieurs et connaissent mieux leur maire que le président du conseil régional, départemental ou communautaire.

2 - Le renforcement des groupements de communes, encouragé par la loi mais parfois contesté par les communes

Le renforcement de l'échelon intercommunal, en réponse à l'émiettement communal, a été amorcé par la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui, par le canal de substantielles incitations financières, a enclenché un mouvement d'extension de la carte des communautés de communes et d'agglomération.

À cette phase de développement volontaire de l'intercommunalité a succédé une démarche contraignante, lorsque la loi RCT du 16 décembre 2010 a fixé l'objectif d'une couverture totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cet objectif s'est accompagné de celui d'une augmentation de la taille minimale de ces groupements de communes, qui avait été fixée en 2010 à 5 000 habitants et que la loi NOTRe du 7 août 2015 a portée à 15 000 habitants. La même loi a donné au préfet des pouvoirs exceptionnels pour que les schémas départementaux de coopération intercommunale

(SDCI), matérialisant la généralisation de l'intercommunalité et l'extension du périmètre géographique des groupements de communes, soient arrêtés le 31 mars 2016 et mis en œuvre le 1^{er} janvier 2017.

Ces deux objectifs ont été atteints. La généralisation de l'intercommunalité à l'ensemble du territoire s'est opérée par le biais des trois principales catégories d'EPCI à fiscalité propre, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, auxquelles s'ajoutent désormais les métropoles. L'extension du périmètre de ces établissements publics s'est traduite par une diminution de leur nombre et une forte progression de leur population moyenne, passée de 22 175 habitants au 1^{er} janvier 2010 à 54 582 habitants au 1^{er} janvier 2020. Simultanément s'est opérée une réduction du nombre de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), ainsi que des autres catégories de groupements de communes non dotés de pouvoirs fiscaux.

Tableau n° 1 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre (FP) et de syndicats entre 1992 et 2021

<i>Catégories d'EPCI à FP</i>	1992	1995	1999	2010	2015	2021
<i>Métropoles</i>	-	-	-	-	11	21
<i>Communautés urbaines</i>	9	9	12	16	9	14
<i>Communautés d'agglomération</i>	-	-	-	181	226	223
<i>Communautés de communes</i>	-	756	1 347	2 409	1 884	995
<i>Syndicats d'agglomération nouvelle</i>	9	9	9	5	3	-
<i>Districts</i>	214	324	305	-	-	-
<i>Communautés de ville</i>	-	4	5	-	-	-
Total EPCI à fiscalité propre	-	1 102	1 678	2 611	2 133	1 253
Catégories de syndicats						
<i>SIVU</i>	14 596	14 490	14 885	10 780	8 392	4 872
<i>SIVOM</i>	2 478	2 298	2 165	1 394	1 185	1 233
<i>Syndicats mixtes</i>	-	1 107	1 454	3 193	3 025	2 800
<i>Autres catégories³⁷</i>	-	-	-	-	68	160
Nombre total de syndicats	17 074	17 895	18 504	15 367	12 670	9 065

Source : Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, octobre 2022, d'après des données de la DGCL

³⁷ Établissements publics territoriaux, pôles métropolitains et pôles d'équilibre territorial et rural.

Le renforcement de l'intercommunalité s'est également traduit par une extension du périmètre des compétences des groupements de communes. Entre 1992 et 2022, le nombre de compétences obligatoires des communautés de communes est ainsi passé de deux à sept et celui des communautés d'agglomération de quatre à dix. Les EPCI exercent notamment des responsabilités essentielles en matière de planification (urbanisme, habitat, zones d'entreprises, lutte contre le réchauffement climatique) et de gestion de services de proximité (transports, eau, assainissement, déchets). Il a conduit également à une augmentation importante des effectifs des intercommunalités, sans pour autant que les effectifs des communes ne se réduisent. Au total les effectifs du bloc communal se sont accrus de 700 000 agents au cours des 40 dernières années³⁸.

L'approfondissement de l'intégration intercommunale se heurte parfois à une certaine résistance des communes, en particulier au sein des communautés de communes rurales. Ainsi les transferts de compétences peuvent être freinés par l'absence de définition de véritables politiques communautaires. De même, la reconnaissance de l'intérêt communautaire, qui conditionne le transfert à l'EPCI de la gestion des équipements publics, est souvent définie *a minima*, en fonction de critères qui ne sont pas clairement objectivés. Enfin, tous les EPCI ne se sont pas dotés d'un projet de territoire et, le plus souvent, ce dernier n'est pas articulé avec les documents stratégiques en matière d'aménagement (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme intercommunal).

La généralisation d'EPCI élargis a par ailleurs complexifié la gouvernance et l'exercice des compétences de structures qui sont parfois de très grande taille, à l'image de la communauté d'agglomération du Pays basque, qui compte 158 communes, ou de la communauté urbaine du Grand Reims, qui en dénombre 143. Le territoire intercommunal peut ainsi paraître trop vaste pour la mise en œuvre de services publics de proximité, en faveur notamment de la petite enfance ou des personnes âgées. La Cour a aussi pu constater les difficultés de mise en place des métropoles, en particulier lorsqu'elles n'ont pas résulté de l'évolution de communautés d'agglomération déjà fortement intégrées, et la faiblesse des effets d'entraînement attendus sur leur territoire et leur *hinterland*.

Ces difficultés ont conduit à la réaffirmation, par le législateur, du primat de la commune. La loi EVL du 27 décembre 2019 et la loi 3DS du 21 février 2022 ont ainsi imposé aux EPCI l'obligation de mettre en place une conférence des maires et de débattre sur un pacte de gouvernance. Elles ont également offert aux communes la possibilité de transférer « à la carte » des compétences facultatives, sans pour autant remettre en cause le régime des compétences obligatoires.

³⁸ Cf. le chapitre suivant : *les finances locales, un mode de financement à redéfinir*.

La Cour a récemment souligné que l'approche fondée sur une intégration communautaire à géométrie variable, traduisant une tendance à la « syndicalisation » d'EPCI considérés comme prestataires des communes plutôt que responsables de compétences intégrées, si elle peut apparaître comme une réponse pragmatique à l'hétérogénéité des territoires, était porteuse de risques. Alors que les intercommunalités sont souvent marquées par des incompréhensions voire des divergences d'intérêts, notamment entre villes centres et communes périphériques, cette approche va en effet les contraindre à traiter une diversité d'intérêts d'autant plus grande que les compétences auront été réparties de manière différenciée³⁹.

Ces évolutions ne contribuent pas non plus à améliorer la lisibilité et la légitimité des EPCI, dont le rôle et les organes de gouvernance et de direction ne sont pas clairement identifiés par les citoyens.

3 - Des grandes régions plus éloignées des citoyens

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a réduit de 22 à 13 le nombre des régions métropolitaines (y compris la collectivité à statut particulier de Corse). Sept d'entre elles ont résulté du regroupement de deux ou trois anciennes régions. Parallèlement, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé leur rôle stratégique et de programmation ainsi que leurs compétences dans plusieurs domaines, notamment le développement économique et les transports interurbains et scolaires.

À l'issue d'une enquête réalisée trois ans après l'entrée en vigueur de ces textes⁴⁰, la Cour avait constaté que la mise en place de ces « nouvelles régions », au 1^{er} janvier 2016, s'était déroulée sans heurts mais qu'elle était inaboutie et n'avait pas conduit à cette date aux gains d'efficience attendus.

Les régions se sont, sans difficultés majeures, approprié leurs nouvelles compétences en matière de développement économique et de transport. L'importance de leurs compétences économiques, le poids politique de leurs élus et leur faible nombre en font des interlocuteurs incontournables de l'État, qui les a choisies pour décliner le plan France Relance et continue de négocier et mettre en œuvre à leur niveau les contrats de plans État-régions. Elles disposent par ailleurs d'une situation financière saine et de marges de manœuvre importantes, portées par une fiscalité économique dynamique.

³⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, octobre 2022.

⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, septembre 2019.

Cependant, dans les régions fusionnées, les exécutifs régionaux ont largement conservé les organisations préexistantes. En matière de développement économique, la rationalisation des dispositifs d'intervention est incomplète. Dans le domaine des transports, pour assurer la continuité du service public, les régions ont généralement maintenu les modes d'intervention antérieurs et différé les évolutions structurelles. De manière générale, la transition vers le plein exercice de leurs attributions dans le nouveau périmètre régional n'est pas achevée.

À l'inverse, la fusion des régions a, au moins dans un premier temps, occasionné des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération des personnels et d'indemnités des élus dont, par ailleurs, contrairement à ce qui avait été annoncé, le nombre n'a pas été réduit⁴¹. Les dispositifs d'intervention ont été souvent harmonisés au plus haut niveau, la réorganisation des systèmes d'information tarde à être réellement mise en œuvre et la faiblesse persistante des outils de suivi et d'évaluation ne favorise pas la maîtrise des coûts.

La création des nouvelles régions a en large part été inspirée par le modèle de certaines de leurs homologues d'autres grands pays européens, notamment les *Länder* allemands, les communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes. Cependant la réforme a mis l'accent sur l'extension géographique des régions plutôt que sur le renforcement de leurs compétences. Or la force des régions allemandes, espagnoles et italiennes ne découle pas tant de leurs dimensions géographiques et de leur poids démographique que de la combinaison de compétences étendues, de ressources fortes et d'un ancrage historique et politique qui constitue un élément essentiel de leur légitimité.

Alors que se multiplient les demandes en faveur d'une plus grande lisibilité de l'action publique et d'une meilleure accessibilité aux services publics dans les territoires, ce constat plaide pour une poursuite de la rationalisation des compétences exercées par l'État et les régions : celles-ci doivent être en capacité de conforter et d'étendre leur champ d'intervention, notamment dans le domaine économique.

⁴¹ La réforme devait permettre une diminution de 8,7 % du nombre de conseillers régionaux, soit 153 sièges sur les 1 757 que comptaient les conseils régionaux en 2015. Ce nombre n'a finalement pas varié.

4 - Le rôle réaffirmé des départements

À la différence de celle des régions, la carte des départements n'a été ajustée qu'à la marge depuis la Révolution. Pourtant, dans le prolongement des propositions formulées en 2008 par la commission pour la libération de la croissance française⁴², le Gouvernement avait annoncé la suppression du niveau départemental à l'horizon 2020⁴³.

Cet objectif devait être atteint par la « dévitalisation » progressive des départements, résultant du transfert aux régions de leurs compétences en matière de transport, voirie et collèges. Cependant la loi NOTRe du 7 août 2015 a finalement restreint ces transferts à la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs et à la gestion des services de transports interurbains et de transport scolaire.

En sens inverse, la refonte de la carte des régions a mis en évidence l'intérêt de maintenir l'échelon départemental dans les régions fusionnées. Du fait de leur grande taille et du caractère plus normatif que gestionnaire d'une partie de leurs compétences, les régions peuvent en effet apparaître comme un échelon trop distant des territoires, dans leur grande diversité économique et sociale. Dans ce contexte nouveau, le département est apparu comme échelon incontournable, d'autant qu'il est redevenu le niveau principal de mise en œuvre des politiques de l'État par ses services déconcentrés.

Les lois EVL du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022 ont confirmé cette analyse. Ainsi, la loi 3DS a offert aux départements la possibilité d'exercer de nouvelles compétences étatiques, en prévoyant la possibilité d'un transfert, à leur profit ou à celui des métropoles, de la propriété des autoroutes, routes et portions de voies non concédées relevant du domaine routier national⁴⁴. Par ailleurs, la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État a identifié le territoire départemental comme échelon de référence pour la mise en œuvre des politiques de l'État, le niveau régional étant identifié comme celui de la coordination, de l'impulsion et de l'évaluation des politiques publiques.

⁴² Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, janvier 2008.

⁴³ Exposé des motifs du projet de la future loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin 2014.

⁴⁴ Ces mêmes autoroutes, routes ou portions de voies non concédées peuvent également être mises à la disposition des régions, à titre expérimental.

Les départements ont ainsi trouvé dans la réforme du périmètre et des compétences des régions un regain de légitimité. Grâce à leur ancrage territorial, en partie lié au mode d'élection de leurs élus, au scrutin binominal mixte (une femme et un homme) majoritaire à deux tours, ils revendiquent un rôle de chef de file des solidarités territoriales, que leur reconnaît d'ailleurs la loi⁴⁵. Ces solidarités se matérialisent traditionnellement par le soutien qu'ils apportent aux communes petites et moyennes, particulièrement en milieu rural, à travers le versement d'importantes subventions d'investissement et de fonctionnement.

Il reste que le positionnement des départements entre des EPCI de plus en plus vastes et puissants, dont les métropoles, et des régions parfois considérées comme trop éloignées des préoccupations des territoires, n'a pas encore été clairement redéfini. Or la suppression de la clause de compétence générale rend cette redéfinition indispensable. Le constat vaut notamment dans le domaine du développement économique, dans lequel certains départements continuent d'intervenir sans base légale. Ils le font notamment dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme, dans lesquels leur champ d'intervention a pourtant été précisément encadré, au motif que leur soutien contribuerait à l'attractivité et à la cohésion de leur territoire. Certains ont également tenté de contribuer au soutien public apporté par l'État et les régions aux entreprises de leur ressort lors de la crise sanitaire⁴⁶.

⁴⁵ L'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales leur donne en effet « *compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ».

⁴⁶ Cour des comptes, *Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées*, RPA 2022, chapitre sur *Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie*, pp. 485 et s., février 2022.

C - Une organisation territoriale des services de l'État inadaptée et peu cohérente avec les effets de la décentralisation

1 - Une organisation déconnectée de l'évolution des collectivités territoriales

La nécessité de faire progresser en parallèle la déconcentration et la décentralisation figurait parmi les principes des réformes de 1982-1983. Or, initialement coordonnée avec le processus de décentralisation, l'évolution de l'organisation territoriale de l'État a progressivement été déconnectée de celle des compétences décentralisées, au risque d'amoinrir l'efficacité des services de l'État et leur articulation avec les administrations des collectivités territoriales.

Durant les années 2010, deux réformes ont profondément modifié l'organisation des services déconcentrés de l'État : celle de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), engagée à partir de 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et entrée en vigueur en 2010, puis la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), lancée par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018. Dans les deux cas, le contexte d'une contrainte budgétaire forte a pesé davantage sur les choix d'organisation et l'évaluation des besoins des services déconcentrés que sur ceux des administrations centrales.

La RÉATE a fait de la région le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État, en lieu et place du département. Le décret du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements a en conséquence conféré au préfet de région une autorité sur le préfet de département dans ce domaine. Cette évolution, cohérente avec la priorité donnée initialement à la région, s'est révélée inadaptée au rôle ensuite retrouvé des départements.

Parallèlement ont été mis en place deux modes d'organisation des services déconcentrés de l'État aux niveaux régional et départemental. À l'échelon régional, huit structures thématiques, au périmètre correspondant globalement à celui des ministères, ont remplacé les 23 services qui existaient antérieurement. Au niveau départemental, les services placés sous l'autorité du préfet ont été regroupés au sein de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI) selon la taille du département. L'organisation départementale est ainsi depuis lors découplée de l'organisation régionale et ne reproduit donc plus les découpages ministériels.

Alors que les services de l'État devaient absorber cette réorganisation, la réforme des régions, le 1^{er} janvier 2016, a déstabilisé leurs modes de fonctionnement. La mise en œuvre dans le cadre des nouvelles grandes régions de la RéATE, pensée dans le cadre de régions plus petites, a en effet avivé ses défauts potentiels : accroissement des risques d'éloignement de la décision, difficultés accentuées de coordination des travaux réalisés aux niveaux régional et départemental, affaiblissement de la capacité du niveau régional à échanger avec les élus.

En 2019, un rapport d'inspection a relevé que « *les services régionaux [demeuraient] trop centrés sur eux-mêmes avec, pour conséquence, une relative déconnexion avec l'échelon départemental* »⁴⁷. Il a plus fondamentalement constaté que la répartition théorique des compétences entre un niveau régional chargé de la stratégie et du pilotage et un niveau départemental responsable de la mise en œuvre des politiques de l'État ne correspondait pas à la réalité : l'échelon départemental est aussi porteur de stratégies, souvent interministérielles, et une partie de l'activité des directions régionales relève de la mise en œuvre de politiques publiques.

L'organisation retenue souffre ainsi d'un défaut de conception, dont témoigne d'ailleurs le fait que trois directions régionales (DREAL, DRAC et DIRECTE⁴⁸) disposent d'unités départementales ou interdépartementales, qui ne sont toutefois placées que sous l'autorité fonctionnelle (mais pas hiérarchique) du préfet de département pour l'exercice de leurs missions⁴⁹.

L'État n'a en outre pas pleinement tiré les conséquences, sur son organisation géographique, de l'entrée en vigueur de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions : la réforme s'est souvent traduite par le maintien de sites dans les anciens chefs-lieux de région et a conduit à un éparpillement des directions régionales dans les nouvelles grandes régions. Ces choix ont eu pour conséquences de disperser les équipes, de taille souvent réduite, et de diluer les compétences réparties

⁴⁷ Rapport conjoint de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), l'inspection générale de l'administration (IGA), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (IGSCCRF), *Évaluation de l'organisation et de l'articulation du travail entre les services régionaux et départementaux de l'État*, 2019.

⁴⁸ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, direction régionale des affaires culturelles et direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

⁴⁹ Les missions des directions essentiellement interdépartementales des DREAL se concentrent sur les seuls contrôles des installations classées et des équipements sous pression et canalisations.

entre les différents sites d'implantation des directions régionales. Ils ont également complexifié la gestion immobilière des services déconcentrés de l'État, installés dans de trop nombreux bâtiments.

Un élément de complexité supplémentaire résulte de la volonté de l'État de développer le niveau interdépartemental, souvent pour mutualiser l'emploi de moyens humains réduits. À la demande du Premier ministre, les préfets de région ont, en novembre 2019, formulé environ 150 propositions de coopérations interdépartementales à développer pour optimiser l'emploi de leurs effectifs.

Le regroupement des régions n'a pas non plus empêché la persistance de découpages dérogatoires. Ainsi, par décret du 10 décembre 2015, les services extérieurs de l'Éducation nationale comptent 13 recteurs de régions académiques mais aussi 26 académies métropolitaines, dont la suppression avait pourtant été préconisée en 2018⁵⁰. Le Gouvernement a jugé préférable de renforcer les pouvoirs des recteurs de régions académiques à compter du 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs la carte des 37 cours d'appel est demeuré inchangée et ne coïncide donc toujours pas avec celle des régions administratives, ni avec l'organisation des neuf directions interrégionales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse⁵¹.

Enfin l'organisation issue de la RéATE et de la réforme de l'OTE ne permet pas d'assurer l'unité d'action de l'État dans les territoires. En effet les rectorats ainsi que les services déconcentrés de la douane et des finances publiques échappent toujours à l'autorité des préfets, de même que la mise en œuvre de certaines politiques publiques, assurée pour le compte de l'État par des agences. La création en 2003 de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, en 2010 des agences régionales de santé, en 2019 de l'Agence nationale de la cohésion des territoires témoigne ainsi de l'hésitation persistante de l'État « *entre une déconcentration territoriale, reposant sur l'intervention de ses services déconcentrés, et une déconcentration fonctionnelle, caractérisée par la création d'agences ou d'opérateurs nationaux toujours plus nombreux* »⁵².

⁵⁰ Rapport n° 2018-029 de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, mars 2018.

⁵¹ Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice*, les enjeux structurels pour la France, octobre 2021.

⁵² Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État*, rapport public thématique, décembre 2017.

Ce décalage entre le principe selon lequel le préfet est le représentant de chacun des ministres et le fait que certaines politiques ministérielles sont portées par des services ou des agences qui ne sont pas placés sous son autorité, le met en porte-à-faux vis-à-vis des collectivités territoriales, qui ont besoin de disposer d'un interlocuteur capable d'engager l'État dans son entier.

2 - La gestion mal maîtrisée de la réduction des moyens des services déconcentrés de l'État

La mise en œuvre de la RéATE s'est accompagnée d'une baisse importante des effectifs de l'administration territoriale de l'État. En l'espace de 10 ans, 11 763 équivalents temps plein travaillé (ETPT), représentant 14 % des effectifs initiaux des services concernés (préfectures et directions départementales et régionales), ont été supprimés : ils sont passés de 82 429 ETPT en 2012 à 70 666 ETPT en 2020. Ce n'est qu'en 2022 que, pour la première fois depuis 10 ans, leurs emplois ont été stabilisés.

Un récent contrôle de la Cour a montré que cette réduction avait été subie plutôt que gérée⁵³. Elle a principalement pesé sur les administrations départementales et n'a pas été suffisamment corrélée à l'évolution des missions et des priorités gouvernementales. Sa mise en œuvre dans les différents ministères concernés n'a fait l'objet d'aucune concertation interministérielle et a donc été dépourvue de cohérence territoriale.

Ainsi, dans les préfectures, les suppressions de poste, qui ont représenté la quasi-totalité des réductions d'effectifs du ministère de l'intérieur, se sont révélées excessives. Les créations de poste réalisées au bénéfice des quatre missions identifiées comme prioritaires dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) de 2016 (sécurité et ordre public, contrôle de légalité et contrôle budgétaire, lutte contre la fraude et coordination interministérielle) ont été effacées par d'importantes réductions d'effectifs intervenues après 2018. Aussi les préfectures ne fonctionnent-elles aujourd'hui qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services.

Les suppressions réalisées auraient justifié une réflexion préalable sur la répartition de l'effort en fonction de la réalité des besoins de chaque région. Elles ont cependant été réalisées dans le but de préserver des équilibres historiques, sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité.

⁵³ Cour des comptes, rapport d'observations définitives sur *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022.

La rénovation inaboutie de la gestion des services déconcentrés de l'État fragilise également l'exercice de leurs missions. La déconcentration de la gestion des ressources humaines reste limitée, la plupart des ministères ayant conservé un schéma de gestion des ressources humaines (GRH) très centralisé. Ce faible degré de déconcentration atténue le caractère interministériel des DDI. Il réduit les possibilités de mobilité fonctionnelle des agents, qui est par ailleurs contrainte par de nombreux freins, notamment l'impossibilité de redéployer des agents d'un programme à l'autre et la grande diversité de leurs statuts et régimes indemnitaires.

Plusieurs mesures récentes ont été prises pour renforcer la position du préfet vis-à-vis des services déconcentrés des autres ministères : mutualisation sous son autorité des moyens et des fonctions support des DDI, par la création de secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), transfert des emplois de directeur de DDI des services du Premier ministre vers le ministère de l'intérieur, faculté octroyée au préfet de région de redéployer jusqu'à 3 % des emplois de l'ATE. Contestée par certains ministères, qui lui opposent un risque de déresponsabilisation de leur administration centrale si les agents censés mettre en œuvre les politiques qu'ils décident ne relèvent plus de leur gestion, cette évolution met en évidence les limites de la philosophie de la RéATE, consistant à concilier la logique verticale et ministérielle de la LOLF avec la logique horizontale de la gestion locale.

**

Les différentes lois votées depuis 1982-1983 pour prolonger et accentuer la décentralisation ont installé, puis favorisé le couple région-intercommunalité, par opposition au couple commune-département. Durant la dernière décennie, le nouvel équilibre entre les quatre échelons de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux est devenu instable, redonnant, au titre du besoin de proximité avec les citoyens, un rôle plus important aux communes et aux départements.

De son côté, l'État a perdu de vue l'objectif d'une évolution parallèle et concertée de déconcentration de ses services avec la décentralisation. La contrainte budgétaire l'a conduit à restreindre ses moyens et à rationaliser à l'extrême sa présence dans les territoires. Aussi apparaît-il aujourd'hui fragilisé dans sa capacité à jouer son rôle de régulateur et de partenaire des collectivités territoriales.

II - L'imbrication croissante des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements

Les étapes successives du processus de décentralisation ont conduit à une imbrication des compétences des collectivités territoriales qui en rend l'exercice et la lecture difficiles. L'individualisme des collectivités n'a pas été contrebalancé par la mise en œuvre d'outils de coopération efficaces et l'État a, de fait, réduit ses capacités de contrôle qui étaient la contrepartie de ses délégations de compétences.

A - Des compétences croisées qui nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique

1 - Des compétences le plus souvent partagées entre les quatre échelons de gestion locale

Le tableau dit « synthétique », établi par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à la suite de la promulgation de la loi NOTRE du 7 août 2015 pour détailler la répartition des compétences entre l'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, frappe par son extraordinaire complexité. Il en ressort que les quatre échelons de collectivités et établissements publics locaux interviennent dans la gestion de 19 des 24 domaines de compétence identifiés en 2015⁵⁴. Les cinq autres domaines associent deux ou trois échelons selon les cas (enfance, formation professionnelle, déchets, transports scolaires, services funéraires).

Dès 1976, le rapport *Vivre ensemble*, signé d'Olivier Guichard, avait anticipé « la nécessaire complexité d'une vraie décentralisation ». Près de cinquante ans plus tard, cette complexité se traduit, dans la plupart des domaines de l'action publique, par un phénomène quasi-systématique de superposition de compétences qui multiplie les risques de faible complémentarité, voire d'incohérence des décisions prises par les acteurs aux stades de la planification, du pilotage et de la gestion opérationnelle des services publics.

⁵⁴ Tableau annexé à l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, régulièrement actualisé depuis lors.

Certaines pratiques, traduisant un dévoiement des règles applicables, accentuent par ailleurs cette complexité.

Au sein du bloc communal, le flou entourant la définition des politiques communautaires et la reconnaissance de l'intérêt communautaire des équipements publics ayant vocation à être gérés par l'EPCI (cf. *supra*, le point I.B.2) a pour conséquence que le champ de compétences des communes membres du groupement ne se réduit pas à proportion des compétences qui sont censées lui avoir été transférées. Les communes continuent ainsi d'exercer des compétences relatives à la voirie ou aux zones d'activité économique et la gestion d'équipements sportifs, culturels, touristiques ou sociaux qui devraient pourtant relever de la responsabilité du groupement de communes auquel elles appartiennent.

La portée limitée du principe de spécialisation des départements et des régions, pourtant opposable à ces collectivités depuis que la loi NOTRE du 7 août 2015 leur a retiré le bénéfice de la clause de compétence générale, constitue un élément de complexité supplémentaire. La suppression de la clause de compétence générale a en effet été compensée par la reconnaissance à leur profit de la capacité à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt local non confié par la loi à une autre collectivité. Cette faculté, répondant à la nécessité d'éviter les conflits négatifs de compétence, fait parfois l'objet d'une utilisation dévoyée, conduisant ces collectivités à intervenir au-delà de leur domaine de compétence.

Témoigne de la complexité de la répartition des compétences entre catégories de collectivités et des risques qui en résultent, le cas de la politique du logement, qui est assurée sans *continuum* de la commune à la région.

Le cas de la politique du logement

Les conditions réglementaires de production et de gestion des logements ou d'attribution des aides publiques au logement, continuent de relever de la responsabilité de l'État. La décentralisation a toutefois conduit à faire reposer la conduite des politiques territoriales du logement sur les quatre échelons locaux, par voie de délégations de compétences.

Les communes ont développé de véritables politiques de l'habitat en agissant sur la production de logements neufs par la maîtrise des conditions d'occupation des sols à travers la constitution de réserves foncières, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) et l'attribution des permis de construire. Le processus de renforcement de l'intercommunalité, conduit sur une base volontaire dans les années 2000 puis dans un cadre contraignant à partir de 2010, s'est traduit par le transfert progressif de ces compétences

des communes vers leurs groupements (communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), avec l'obligation d'adopter des programmes locaux de l'habitat (PLH), la délégation par l'État des aides à la pierre et l'élaboration des PLU intercommunaux.

Du fait de l'importance de leurs compétences en matière d'action sociale, les départements sont devenus des acteurs des politiques territoriales du logement, principalement pour traiter la situation des personnes défavorisées dans le cadre de démarches partenariales avec l'État ou de leurs pouvoirs propres, notamment *via* le Fonds de solidarité logement (FSL). Leur champ de compétence s'est élargi en 2004 avec la possibilité d'obtenir de l'État la délégation des aides à la pierre.

Il est par ailleurs fréquent que les départements et les communes ou leurs groupements contrôlent des organismes chargés de la gestion des logements sociaux (offices publics de l'habitat) ou de la conduite d'opérations d'aménagement urbain (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales).

La région a, en application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », la charge d'élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) et d'animer le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), instance de coordination de l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine. La loi NOTRe du 7 août 2015 lui a en outre donné compétence pour promouvoir le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat.

En multipliant les acteurs et les lieux de décision, la décentralisation a accru la complexité de la répartition des compétences en matière d'habitat. Cette tendance, constatée dans bien d'autres domaines de compétences partagées, renforce la nécessité d'une coopération étroite entre les acteurs.

C'est également le cas pour des actions de politique publique qui se situent à la croisée de ces domaines de compétences. De récents contrôles des juridictions financières l'ont mis en évidence pour ce qui concerne par exemple les actions menées en faveur de la mobilité des demandeurs d'emploi, dont l'efficacité est subordonnée à la qualité de la coordination des interventions des régions et de Pôle Emploi au titre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, des départements et des collectivités du bloc communal dans le domaine de l'action sociale et des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) s'agissant des transports collectifs⁵⁵.

⁵⁵ Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *Mobilité et accès à l'emploi – La région Hauts-de-France : une illustration des enjeux nationaux*, rapport d'observations définitives, février 2021.

Le même constat a pu être établi en ce qui concerne les mesures prises dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, qui ne peuvent produire leurs effets que si leur conception et leur mise en œuvre associent la région, compétente pour l'attribution des aides aux entreprises, et les collectivités du bloc communal, chargées de l'instruction, au regard de leurs plans locaux d'urbanisme, des demandes d'implantation des entreprises.

2 - Une imbrication qui rend difficile la mesure de la qualité des services rendus

En 1982, l'acte I de la décentralisation a cherché à confier aux collectivités territoriales les compétences du quotidien, touchant directement et visiblement la vie des Français. Il est généralement admis que, par comparaison avec leur exercice déconcentré par l'État, la décentralisation de ces compétences de la vie quotidienne a eu des conséquences positives sur la qualité du service rendu, en ce qui concerne par exemple l'entretien des établissements scolaires et de la voirie, les transports publics ou encore les activités sportives et culturelles.

Les données manquent pour objectiver et préciser, dans chaque domaine de l'action publique, le degré de satisfaction du citoyen. Tout au plus peut-on constater que, s'ils font apparaître un bon niveau global de satisfaction du public à l'égard des cadres et des figures emblématiques de l'administration locale que sont la commune et le maire, les sondages témoignent d'une indifférence ou d'une incompréhension vis-à-vis de l'action des autres échelons de gestion locale et des élus qui les dirigent.

La confusion qui entoure le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales d'une part, et entre les collectivités d'autre part, alimente la perception d'une dilution des responsabilités⁵⁶ et d'un éloignement voire d'un abandon du service public, notamment dans les territoires les plus déshérités - même si ce sentiment trouve également sa source dans d'autres phénomènes, y compris les efforts réalisés par les administrations nationales et locales pour dématérialiser les démarches administratives et les services publics.

Ainsi les débats concernant la désertification médicale, la maîtrise de l'urbanisme ou l'implantation des parcs éoliens sont-ils exacerbés par la

⁵⁶ La circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics mentionne un sondage réalisé en février 2017 par l'institut Ipsos, selon lequel 85 % des Français estiment qu'il y a trop de doublons entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales.

difficulté qu'éprouve le public à identifier les responsabilités des acteurs concernés. L'enchevêtrement des compétences a également pour conséquence que la défaillance d'un acteur, quelle qu'en soit la cause, rejaillit sur tous et met en question le système lui-même. C'est le cas par exemple pour le revenu de solidarité active (RSA) dont, au-delà de la question majeure du financement dans les départements les plus pauvres à forte population de bénéficiaires, la qualité de la gestion est très inégale selon les départements⁵⁷.

Cependant les contrôles et enquêtes des juridictions financières mettent plus souvent en évidence les conséquences, sur la qualité des services rendus, des difficultés qu'éprouvent les collectivités territoriales et leurs groupements à coordonner leur action dans des domaines ou sur des projets pour lesquels leur coopération est indispensable.

Ainsi la Cour des comptes a estimé que l'investissement réalisé par la métropole de Toulouse pour la construction de la troisième ligne du métro de Toulouse a été conduit sans concertation suffisante avec la région, alors qu'un flux important de voyageurs à transporter réside hors du ressort de la métropole⁵⁸. Quand bien même cette situation a cessé et que les acteurs publics locaux portent désormais ensemble les projets de mobilité, cet exemple montre également que l'incohérence des périmètres d'intervention des collectivités territoriales ou de leurs groupements peut conduire à la réalisation d'équipements qui ne répondent pas parfaitement aux besoins de la population.

Le cas de la politique énergétique offre une autre illustration de la nécessité d'une telle coopération et des risques encourus lorsqu'elle est insuffisante ou défaillante.

Le cas de la politique énergétique

Les collectivités et EPCI qui constituent le « bloc communal » (communes, communautés de communes ou d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) sont compétents pour assurer la gestion des réseaux d'énergie (gaz, électricité, chaleur et froid), qu'ils délèguent souvent à des syndicats concessionnaires au niveau intercommunal.

⁵⁷ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022.

⁵⁸ Cour des comptes, *Les transports en commun toulousains*, rapport public annuel 2019, tome II, février 2019.

Les groupements de communes sont en outre chargés d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), document de planification incluant un programme d'action pour le développement coordonné des réseaux de distribution d'énergie afin d'en améliorer l'efficacité.

En application de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui lui accorde un rôle de chef de file (cf. *infra*, le point II.B.1), la région est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales compétentes en matière de politique énergétique.

Cette superposition d'acteurs de niveaux distincts crée des risques d'incohérences et de perte d'efficacité de leurs interventions. Ainsi, dans le PCAET qu'elle a adopté en 2018, la ville de Paris s'est donnée pour objectifs, à l'horizon de 2025, de devenir neutre en carbone et d'être alimentée à 100 % en énergies renouvelables en réduisant de moitié sa consommation d'énergie grâce notamment à d'importants efforts de rénovation des logements. Or ce plan n'est pas cohérent avec celui de la Métropole du Grand Paris (MGP, regroupant 131 communes et sept millions d'habitants), qui a prévu de parvenir à la neutralité carbone en 2050, mais sur la base de choix concernant son bouquet énergétique incohérents avec ceux retenus par la ville de Paris.

L'analyse comparée des deux PCAET montre en effet que le faible recul de la consommation de gaz anticipée par la ville ne serait compatible avec la forte réduction visée par la métropole qu'au prix de baisses irréalistes dans les villes de la petite couronne. Cette contradiction résulte du manque de coordination entre la ville et les collectivités du Grand Paris lors de l'élaboration de leurs PCAET respectifs.

B - Des outils de coopération inadaptés ou insuffisamment utilisés

1 - Les limites du rôle de chef de file

La réaffirmation, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, de l'absence de tutelle entre collectivités, a été tempérée par l'inscription dans la Constitution du principe selon lequel, « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* »⁵⁹.

⁵⁹ Dispositions figurant au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Cette possibilité de désigner une collectivité cheffe de file d'une politique publique a aussitôt été déclinée dans la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales. Son article 1^{er} a en particulier donné à la région la responsabilité de coordonner sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant dans ce domaine à l'État.

Ce pouvoir de coordination a été confirmé, renforcé et étendu par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Cette loi a aussi confié à la région la mission d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie, à la politique en faveur de la jeunesse, aux mobilités et à l'intermodalité, au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le même texte consacre le département comme chef de file en matière d'action sociale et de développement social, de contribution à la résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarités des territoires. Il attribue la même responsabilité aux communes ou à leurs groupements pour ce qui concerne la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local.

Dans les faits, le rôle de chef de file revêt toutefois une portée limitée. Il souffre en effet d'une définition trop imprécise et surtout de son caractère facultatif.

Il a notamment montré ses limites dans le domaine de l'organisation des mobilités, dans lequel le rôle de chef de file des régions devrait être plus affirmé en particulier aux abords des métropoles. Des arbitrages sont en effet nécessaires pour assurer l'interconnexion des réseaux de transport urbain et interurbain (routiers et ferroviaires), la cohérence des « plans vélos » métropolitains et départementaux et, le cas échéant, le développement de rocades ou la création de voies réservées aux bus interurbains sur les grands axes.

Des structures de coopération et d'échanges ont pu être mises en place, mais elles restent fragiles. À Toulouse, un « comité des partenaires » réunit la région, le département et la métropole, sur des bases informelles et un contrat opérationnel des mobilités est conclu avec toutes les autorités organisatrices. À Rennes, une structure de dialogue, dénommée « comité stratégique des mobilités » par la métropole et « comité de pilotage » par le département d'Ille-et-Vilaine, matérialise la contestation par le département du rôle de chef de file normalement dévolu à la région dans le domaine de l'organisation des mobilités.

La mise en œuvre du dispositif souffre également du mauvais fonctionnement des deux instruments mis en place pour en assurer la déclinaison, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC).

Mis à part dans quelques régions - comme en Bretagne où, bénéficiant des acquis d'une conférence régionale instaurée de longue date, elle se réunit régulièrement et traite des sujets à fort enjeu, comme le contrat de plan avec l'État - la CTAP n'a pas atteint ses objectifs. Quand elle fonctionne encore, ce qui n'est pas toujours le cas, ses séances sont dépourvues de réelle portée.

La loi a prévu la conclusion d'une CTEC à titre obligatoire pour les domaines où la région ou le département a été désigné chef de file et à titre facultatif lorsque le chef de file est une commune ou un établissement public de coopération intercommunale. Il est également possible d'y recourir pour clarifier la répartition des compétences dans des domaines où elles restent partagées entre différents niveaux de collectivités, sans désignation d'un chef de file.

En pratique, cependant, les CTEC signées sont peu nombreuses et dépourvues de véritable contenu. Leur portée est en outre limitée par le fait que la loi prévoit que les stipulations de la convention « *sont opposables aux seuls collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée* ». L'obligation faite aux régions et aux départements d'en conclure n'est pas toujours respectée : en 2016, seuls neuf des 13 départements occitans ont signé une CTEC avec la région Occitanie.

Par ailleurs, parmi celles qui ont été conclues, certaines ont pour but de permettre aux collectivités signataires de déroger aux règles de limitation des financements croisés. La région Île-de-France et les départements de l'Essonne et du Val d'Oise ont ainsi signé en novembre 2017 une convention dont le but était de déroger au principe interdisant le co-financement d'un même projet dans le cadre des contrats d'aménagement régionaux (CAR). Cet artifice a permis aux deux départements de financer des projets d'équipements communaux sans coordonner leurs interventions avec celles de la région.

2 - Un recours aux délégations de compétences parfois éloigné de l'esprit des textes

L'article L. 1111-8 du CGCT autorise une collectivité territoriale à déléguer à une collectivité relevant d'une autre catégorie tout ou partie d'une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées

sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante. La délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de la collectivité délégante sur la collectivité délégataire.

La loi 3DS a étendu le champ d'application du dispositif en prévoyant la possibilité de délégation de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Les régions volontaires pourront ainsi se voir déléguer tout ou partie de la gestion du « fonds chaleur » et du fonds « économie circulaire » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Au même titre, la loi a autorisé les délégations de compétences entre collectivités territoriales et groupements de communes pour « *la réalisation ou la gestion de projets structurants* » sur leur territoire et la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement du domaine public routier. La loi a également ouvert aux EPCI la possibilité de déléguer des compétences facultatives aux départements et aux régions.

Le recours aux délégations a parfois été utilisé pour faciliter la mise en œuvre d'une compétence, alors que cela n'avait pas été prévu par le législateur.

Le transfert des départements aux régions⁶⁰ de la gestion des services de transports interurbains et de transport scolaire a ainsi été suivi de re-délégations aux départements de tout ou partie de ces compétences. Ces décisions ont, au moins transitoirement, rendu inopérante la rationalisation des compétences dans le domaine des transports décidée par le législateur. Toutefois, selon la DGCL, à l'exception de l'Occitanie pour le département de la Haute-Garonne, toutes les régions avaient effectivement internalisé la compétence à la rentrée 2021.

De la même façon, alors que la loi NOTRé a transféré les aides à l'immobilier des entreprises aux seuls groupements de communes (métropoles, communautés d'agglomération et de communes), nombre de ces derniers ont choisi de redéléguer cette compétence aux départements, notamment dans des territoires ruraux. Cette décision, qui a par exemple été prise dans le département de l'Ain⁶¹, était motivée par le fait que les EPCI ne disposaient pas des moyens techniques nécessaires pour assumer correctement cette nouvelle mission. Certaines régions ont aussi conclu des conventions avec la totalité des groupements de communes de leur ressort pour leur permettre de cofinancer les aides qu'elles allouent aux entreprises.

⁶⁰ Loi NOTRé du 7 août 2015.

⁶¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, *Département de l'Ain*, rapport d'observations définitives, septembre 2021.

3 - Des efforts de mutualisation insuffisants

Alors que la loi a prévu plusieurs mécanismes de mutualisation de leurs services entre différents échelons de collectivités⁶², les contrôles des juridictions financières montrent que ces instruments de coopération, conçus pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion de services ou équipements publics incombant à des collectivités ou établissements relevant de plusieurs échelons de gestion locale, sont insuffisamment utilisés⁶³. Il en ressort en particulier que le renforcement de l'intercommunalité ne s'est pas toujours accompagné d'une mutualisation accrue des moyens et des services des communes regroupées.

Les mesures prises à ce titre s'inscrivent dans un large spectre de schémas d'organisation, qui ne respectent pas toujours l'esprit, sinon la lettre de la loi et dont les effets en termes d'efficience sont parfois difficiles à évaluer. Ainsi la métropole de Nice-Côte d'Azur, premier EPCI de cette catégorie (elle a été créée sur le fondement de la loi RCT du 16 décembre 2010), disposait en 2019 de 40 services communs regroupant 62 activités mises en œuvre par 1 556 agents (contre 655 en 2010). Cependant, seules des parties de services ou de directions ont parfois été mises en commun, ce qui réduit la portée des mutualisations opérées.

D'une façon plus générale, la timidité de l'usage que les collectivités territoriales et les EPCI font des instruments de mutualisation à leur disposition s'explique souvent par la volonté de préserver leur autonomie de décision et la liberté d'emploi de leurs ressources. Ainsi ont-ils plus volontiers recours, sous couvert de rationalisation de l'exercice de leurs compétences ou de mise en œuvre de nouveaux services à la population, à des organismes de coopération tels que les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), les syndicats mixtes, les groupements d'intérêt public (GIP), les associations ou sociétés d'économie mixte (SEM) et aussi désormais les sociétés publiques locales (SPL) et sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

⁶² L'article L. 5111-1 du CGCT autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à s'associer par convention pour exercer en commun une compétence reconnue par la loi ou transférée aux signataires. L'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit qu'un EPCI (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération ou de communes) et plusieurs des communes qui en sont membres peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles.

⁶³ Voir dans ce sens le rapport de la Cour des comptes sur *la situation des finances locales*, fascicule 2, novembre 2022.

4 - Une coordination contractuelle d'une portée et d'une intensité inégales

À côté des dispositifs de coordination prévus par la loi, les collectivités territoriales et leurs groupements manifestent une préférence pour des formes de coopération reposant sur une base contractuelle. Elles sont toutefois d'inégale intensité. Elles restent par ailleurs bilatérales, présentent souvent un caractère ponctuel et ne visent qu'exceptionnellement à mettre en cohérence les interventions des partenaires concernés.

Les missions dévolues aux régions d'adopter plusieurs schémas directeurs, de négocier avec l'État le contrat de plan État-région, de gérer certains fonds européens (notamment le Fonds européen de développement régional - FEDER), et de cofinancer de nombreux projets portés par des collectivités de niveau infrarégional, relevant en particulier de la politique de la ville, de la jeunesse, des sports et du tourisme, constituent une incitation naturelle à une telle coopération.

L'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) a ainsi conduit les régions à nouer des relations contractuelles étroites avec les métropoles, communautés de communes et d'agglomération. En effet, les orientations du Sraddet s'imposent aux documents de planification des échelons inférieurs (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux etc.) et doivent donc être territorialement déclinées en objectifs chiffrés, sur lesquels un consensus n'est pas toujours facile à trouver⁶⁴. La nécessité d'assurer la compatibilité des aides accordées par ces EPCI avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) contribue également au renforcement de ce dialogue.

Les coopérations contractuelles des régions avec les départements sont plus limitées, en particulier dans des champs de compétence pourtant partagés comme la culture, le sport et le tourisme qui mériteraient de faire l'objet d'objectifs communs, déclinés territorialement et mis en œuvre de façon coordonnée.

Par exemple, parmi les 23 dispositifs conventionnels liant le département de la Seine-Saint-Denis à la région Île-de-France, seuls quatre, relatifs à la mobilité et à la politique culturelle (cinéma, patrimoine), visent

⁶⁴ En Bretagne, la région a dû attendre la révision du Sraddet pour obtenir un accord des intercommunalités sur l'inscription d'indicateurs chiffrés relatifs à l'objectif « zéro artificialisation nette ».

à coordonner véritablement les actions respectives de la région et du département⁶⁵.

D'une façon plus générale, la coordination des interventions des deux collectivités est faible dans des domaines d'action publique à forts enjeux sociaux, comme l'accès aux soins de proximité, les plans alimentaires territoriaux ou l'insertion professionnelle des allocataires du RSA.

La réaffirmation de la compétence des départements pour développer des « solidarités territoriales », à l'égard notamment du bloc communal, a conduit la plupart d'entre eux à conclure des contrats de territoire avec les communes et leurs groupements. Cependant ces contrats sont davantage conçus et utilisés par les départements comme un instrument leur permettant d'affirmer leur présence politique par le canal du soutien financier qu'ils apportent aux communes et à leurs groupements que comme un outil de mise en cohérence des projets locaux avec les orientations départementales en matière de développement.

Les contrats de territoires

Depuis 2006, le département d'Ille-et-Vilaine propose ainsi aux intercommunalités de son ressort des « contrats départementaux de solidarité » sur cinq ans pour les aider à réaliser les projets de développement, d'investissement et d'animation relevant de leurs compétences ou de celles de leurs communes membres, tels que la construction d'équipements publics (piscines, salles de sport, crèches, maisons de l'enfance), le soutien au tissu associatif ou la conduite de démarches innovantes. Les aides financières ainsi attribuées selon une logique redistributive ont atteint 72 M€ pour la troisième génération de ces contrats, conclus pour la période 2017-2021.

Le département de la Haute-Garonne a instauré en 2016 un dispositif similaire. Il repose sur des « contrats de territoires », conclus avec toutes les communes et intercommunalités, que le département présente comme des outils de planification visant à programmer le financement d'équipements publics (crèches, écoles, mairies, salles des fêtes, complexes sportifs, médiathèques etc.) sur l'ensemble de son territoire. En 2021, pas moins de 2 700 équipements publics ont ainsi été cofinancés, dont 570 écoles et 353 équipements sportifs, culturels et de loisirs. Le département a par ailleurs conclu un contrat spécifique avec la ville de Toulouse pour la réalisation de crèches et d'équipements scolaires et sportifs.

⁶⁵ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Département de la Seine-Saint-Denis – La place et le rôle du département au sein de l'organisation territoriale*, rapport d'observations définitives, février 2023.

Le département de la Mayenne a aussi conclu sur la période 2016-2021 des « contrats de territoire » avec les communes et EPCI de son ressort. Les fonds correspondants, d'un montant total de 66 M€, ont été répartis entre enveloppes fléchées, représentant les deux-tiers du total, et enveloppes d'affectation libre, pour le solde. Les enveloppes librement affectées par les communes et EPCI, dont le taux de consommation est très élevé, devaient normalement être utilisées de façon cohérente avec les orientations stratégiques du département. Certains EPCI les ont toutefois redistribuées en totalité aux communes sans en conditionner l'utilisation à des objectifs précis.

Les fonds disponibles sont en outre répartis entre un grand nombre d'opérations, alors même que d'autres dispositifs de soutien au bloc communal subsistent, notamment des conventionnements antérieurs (pour la culture, l'environnement et les aménagements routiers) et des appels à projets.

C - Un délitement du contrôle de l'État

Au-delà des problématiques d'organisation et de cohérence avec la décentralisation (cf. *supra*, le point I.C), les services déconcentrés de l'État ont aussi pâti d'une perte de leurs capacités de contrôle des actes des collectivités territoriales.

1 - Le désarmement des services techniques

Lors de l'acte I de la décentralisation, il a été admis que la suppression de la tutelle du représentant de l'État sur les collectivités territoriales et le principe selon lequel leurs actes seraient dorénavant exécutoires de plein droit, devaient avoir pour contrepartie l'instauration, dans les domaines les plus sensibles, de mécanismes de contrôle visant à assurer la régularité juridique et budgétaire de leurs décisions. Cependant l'effectivité de ce principe souffre de plus en plus fortement du désarmement progressif des services auxquels ces contrôles incombent. La création par les départements d'un réseau de près de 80 agences départementales n'a pallié que partiellement cette évolution.

Ainsi les fortes baisses des effectifs des services déconcentrés du ministère de l'agriculture ont entraîné une diminution de 40 % des contrôles des exploitations agricoles et de 73 % de ceux concernant les bassins versants. Dans un contexte par ailleurs marqué par des difficultés liées au transfert compliqué de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) aux EPCI, intervenu à compter du

1^{er} janvier 2018 en application de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, ce désengagement de l'État a pu contribuer, par l'insuffisance des contrôles sanitaires, à la prolifération des algues vertes en Bretagne⁶⁶.

La Cour a également constaté récemment que les moyens consacrés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et le ministère de la transition écologique (MTE)⁶⁷ à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le domaine agricole étaient en décalage avec la croissance du nombre d'ICPE et qu'ils n'étaient pas à la mesure des enjeux environnementaux.

La stratégie de contrôle des installations classées, portée par le MTE, se concentre dès lors sur les installations les plus importantes soumises à autorisation et enregistrement. Les installations classées agricoles relevant du régime de déclaration, les plus nombreuses, sont donc plus rarement contrôlées, alors même qu'elles font l'objet de nombreux signalements et plaintes et représentent de ce fait une charge de travail importante pour les inspecteurs⁶⁸.

Dans le même sens, le transfert par la loi ALUR du 24 mars 2014, aux entités du bloc communal, de la responsabilité de l'instruction des permis de construire, précédemment exercée par les directions départementales des territoires (DDT), n'a pas été accompagné de mécanismes de contrôle à même de garantir une application du droit de l'urbanisme qui soit conforme au principe d'égalité devant la loi.

Les fonctions de conseil et de maîtrise d'ouvrage également dévolues aux services déconcentrés des ministères chargés de l'agriculture et de l'équipement puis de la transition écologique, qui préexistaient à la décentralisation et utilisaient les mêmes compétences, ont également peu à peu disparu.

L'État se trouve ainsi notamment dorénavant mal armé pour assurer auprès des collectivités territoriales gestionnaires de réseaux routiers sa mission de conseil et d'appui dans ce domaine. En matière routière, le

⁶⁶ Cour des comptes, *Évaluation de la politique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne*, rapport public thématique, juillet 2021.

⁶⁷ Les missions des directions essentiellement interdépartementales des DREAL se concentrent désormais sur les seuls contrôles des installations classées et des équipements sous pression et canalisations.

⁶⁸ Cour des comptes, *L'encadrement et le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, relevé d'observations définitives, mai 2022.

réseau scientifique et technique (RST) de l'État⁶⁹ a vu ses effectifs divisés par deux en une vingtaine d'années. En particulier, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), devenu sa principale composante⁷⁰ et soumis à une continuelle réduction de ses crédits, a connu une grave crise de gouvernance et tente encore aujourd'hui de se restructurer. Il est de moins en moins en mesure de répondre aux besoins d'expertise sur l'ensemble du territoire.

Cette politique d'attrition est devenue contradictoire avec la priorité officiellement donnée à l'amélioration de l'entretien des infrastructures. La décentralisation routière aurait plutôt dû aller de pair avec le renforcement du RST, afin de prévenir les effets d'un certain émiettement de cette compétence et de donner aux collectivités territoriales les moyens de l'exercer au mieux⁷¹.

2 - L'affaiblissement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (dont les EPCI), sont deux missions que la Constitution confie explicitement aux représentants de l'État dans les territoires. Ils ont été mis en place dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, en contrepartie de la suppression de la tutelle préfectorale.

Depuis lors, les actes pris par les collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. Ils sont transmis au préfet qui, dans le délai de deux mois, s'il décèle une irrégularité, peut adresser un recours gracieux à la collectivité ou à l'établissement public local concerné puis, en cas d'échec de cette démarche non contentieuse, saisir le tribunal administratif.

⁶⁹ Ensemble d'organismes, services et établissements placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et contribuant à l'ingénierie, l'expertise et la recherche dans les domaines de l'aménagement et du développement durable.

⁷⁰ Aux côtés de l'université Gustave Eiffel, dans le domaine de la recherche, et des conférences techniques territoriales, qui réunissent à l'échelle locale les techniciens des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

⁷¹ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales, rapport public thématique*, mars 2022.

La loi prévoit par ailleurs que, lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public local n'a pas voté son budget dans les délais légaux, qu'il l'a adopté en déséquilibre ou que l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit excessif, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes pour qu'elle lui fasse des propositions en vue de l'établissement du budget ou du rétablissement de l'équilibre budgétaire de la collectivité ou de l'établissement concerné. Le préfet, le comptable public ou le créancier d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local peuvent également saisir la chambre régionale des comptes (CRC) pour lui demander de constater que les crédits correspondant à une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits à son budget et, si c'est bien le cas, de les y ajouter.

Au fur et à mesure des transferts de compétences intervenus au titre des étapes successives de la décentralisation, le contrôle de légalité s'est massifié. En 2021, 6,12 millions d'actes réglementaires ont été transmis aux préfetures, soit 22 % de plus qu'en 2015, année de promulgation de la loi NOTRe. Environ 20 % de ces actes font l'objet de vérifications effectives de la part des services chargés du contrôle de légalité. Entre 14 000 et 20 000 recours gracieux sont adressés chaque année aux collectivités territoriales et établissements publics locaux. Ces recours sont très rarement suivis d'une saisine du tribunal administratif : en 2021, seuls 754 déférés ont été formés par les préfetures.

La même année, les services chargés du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et établissements publics locaux en ont reçu 288 000, qui ont donné lieu à 148 saisines des chambres régionales des comptes métropolitaines⁷². Le nombre de ces saisines a diminué de 40 % entre 2014 et 2021.

La réduction des effectifs des préfetures a fortement pesé sur les services chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire qui, entre 2009 et 2021, ont perdu respectivement 30 et 38 % de leurs agents. Cette attrition s'est traduite par une diminution de la qualité des contrôles réalisés, qui n'est plus toujours suffisante. Certaines préfetures s'en tiennent en effet à un contrôle formel. Dans 17 d'entre elles, les agents chargés du contrôle de légalité sont censés vérifier chacun plus de 2 000 actes par an, ce qui est irréaliste. D'autres préfetures, dont les équipes sont mieux dotées, sont parvenues à maintenir la qualité de leurs contrôles, souvent grâce à quelques agents expérimentés, de sorte que l'équilibre obtenu est fragile. Le contrôle des actes budgétaires se trouve pour sa part en grande difficulté dans la quasi-totalité des départements.

⁷² Les données présentées ne concernent pas les collectivités territoriales et groupements de communes d'outre-mer.

Dans le domaine du contrôle de légalité, les préfetures utilisent les outils précontentieux mais hésitent à passer à l'étape contentieuse. Les déférés des préfets sont en effet mal perçus par les élus des collectivités territoriales concernées, notamment les plus grandes, qui privilégient une démarche de dialogue avec le représentant de l'État. Cette situation explique en large part les très faibles nombre et proportion d'actes donnant lieu à déferé préfectoral.

Pour les mêmes raisons, les préfets manifestent par ailleurs une certaine réticence à saisir les tribunaux administratifs d'actes concernant des questions considérées comme sensibles, telles que la répartition des compétences entre catégories de collectivités territoriales. Certains s'en sont toutefois récemment emparés, en déférant les plans de soutien aux entreprises de leur ressort que plusieurs départements avaient adoptés lors de la crise sanitaire, alors qu'ils n'ont plus compétence pour intervenir dans ce domaine.

L'affaiblissement sensible du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire les prive de leurs vertus préventives et pédagogiques et contribue en conséquence à déséquilibrer les relations entre les collectivités territoriales et l'État. Parce qu'il est inégal selon les territoires, il est également susceptible d'alimenter dans la population le sentiment qu'en contradiction avec le principe d'égalité devant la loi, les mêmes irrégularités ne sont pas sanctionnées partout avec la même rigueur.

*

**

Depuis l'acte I de la décentralisation, la logique de blocs de compétences a connu de nombreuses exceptions que les lois suivantes ont tantôt entérinées, tantôt voulu corriger. Il en résulte à la fois une répartition devenue peu lisible des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, et une certaine instabilité dans cette répartition.

Des modes de coordination des compétences entre les différents échelons de gestion locale ont été installés mais se révèlent insuffisants ou trop peu utilisés. Trop souples ou facultatifs, ils se heurtent à la volonté d'autonomie des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'État déconcentré peine à se départir de ses compétences transférées alors que ses effectifs ont été considérablement réduits. De fait, il exerce mal ou trop peu la fonction de contrôle et de régulation que lui ont conférée les lois de décentralisation.

III - La nécessité d'une relance progressive et organisée de la décentralisation

Quarante ans après les lois de 1982-1983, 20 ans après la révision constitutionnelle qui a affirmé que l'organisation de la France est décentralisée, un équilibre satisfaisant des compétences de l'État et des différents échelons de collectivités n'a pas encore été trouvé. Approfondir la décentralisation, lui redonner lisibilité et efficacité, restent des objectifs partagés par l'État et les collectivités locales. Une relance progressive et organisée du processus de décentralisation apparaît aujourd'hui souhaitable.

A - Écarter deux options également insatisfaisantes

Le principe de la décentralisation ne fait plus débat mais le bilan qui en est tiré ne fait pas l'objet d'un consensus. Cette politique est en effet communément perçue comme le moyen par excellence de renforcer la démocratie locale, rapprocher la décision politique et administrative du citoyen et améliorer la gestion des services publics, conformément aux objectifs fondateurs de 1982. Les observations qui précèdent témoignent que ces objectifs n'ont pas encore été atteints.

Depuis 12 ans, chaque gouvernement a souhaité faire adopter « sa » loi de décentralisation, ce qui a donné lieu à un mouvement législatif abondant et quasiment continu mais dépourvu de réelle ligne directrice et donc de cohérence d'ensemble. Ce mouvement a en effet souffert de l'évolution des priorités institutionnelles des gouvernements successifs, au point qu'on peut douter que l'État assure encore « *la conduite de la décentralisation* », selon les termes utilisés par la Cour dans le rapport public thématique qu'elle a publié en octobre 2009 pour établir un bilan de l'acte II de la décentralisation.

Aussi celle-ci n'a-t-elle pas réellement progressé depuis 2010. La part des dépenses locales dans les dépenses publiques (19 %) se situe à un niveau sensiblement inférieur à celui des autres grands pays européens (24 % au Royaume-Uni, 28 % en Italie, 31 % en Pologne, 47 % en Allemagne, 50 % en Espagne)⁷³. Surtout, cette longue séquence d'intense production législative et réglementaire n'a pas réglé les questions pourtant majeures de la simplification de l'organisation décentralisée de la République et de la

⁷³ La comparaison des chiffres bruts est cependant trompeuse dans la mesure où ils ne sont pas homogènes. Une part de dépense sociale est en effet comptabilisée dans les comptes locaux de pays plus fortement décentralisés que la France.

rationalisation de l'exercice des compétences des différents échelons de gestion locale. Elle a même pu avoir sur certains points des effets inverses.

Au projet de mettre en œuvre un véritable acte III de la décentralisation s'est peu à peu substituée la préoccupation de préserver l'équilibre des intérêts entre les différentes catégories de collectivités territoriales et de groupements de communes. En témoigne l'ambition limitée des dernières lois EVL du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022, explicitement placées sous le signe de l'ajustement et de la correction des effets de lois antérieures. La « fatigue législative » légitimement ressentie après 12 années de réforme continue mais sinieuse des administrations locales a ainsi pu alimenter le sentiment qu'il serait judicieux de faire une pause, éventuellement accompagnée d'ajustements *a minima* de l'organisation territoriale de la République, au gré des circonstances et des opportunités.

C'est dans ce contexte que se présentent deux options radicalement opposées et toutes deux également insatisfaisantes, celle du « grand soir » et de la refonte du dispositif dans l'esprit et les objectifs de 1982 et celle de la poursuite des « petits pas », au gré des opportunités d'accords politiques sur des sujets particuliers.

Le scénario d'une réforme ambitieuse, qui constitue la première option pour l'avenir, s'appuierait sur un exercice systématique de ré-répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, dicté par le souci de simplifier le système et de responsabiliser les acteurs. Il apparaît toutefois peu réaliste à court terme.

L'hypothèse d'un véritable acte III subsiste dans les débats, dans les réflexions universitaires, et au sein de certaines associations d'élus. Elle est également évoquée par le Gouvernement mais ne fait pas consensus, ni dans son contenu, ni dans son calendrier. Elle est souhaitable et pourrait s'intégrer à un schéma de rétablissement des comptes publics à moyen terme - ses effets ne seraient sensibles qu'après plusieurs années - ou de réorientation des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales dans un projet écologique national. Il importe donc d'en avoir l'ambition mais il serait dangereux d'en brusquer la mise en œuvre, au risque d'un blocage qui en retarderait la réalisation.

Dans ce sens, quatre principes devraient alors s'imposer. Le premier serait de renouer avec la logique des premières étapes de la décentralisation en répartissant les compétences de sorte à apporter le meilleur service au citoyen. Le deuxième consiste à placer les objectifs de maîtrise des coûts, d'efficacité et de responsabilité au cœur de la démarche, en la faisant précéder d'études d'impact exigeantes. Le troisième serait de privilégier toujours l'intelligibilité et la clarté de la réforme pour le citoyen, ainsi que

la stabilité et la simplicité du cadre institutionnel qui en résulterait. Enfin il apparaît indispensable de rendre cohérentes l'organisation de l'État territorial et celle des collectivités décentralisées.

La deuxième option, celle de la poursuite d'aménagements limités, réalisés au fil de l'eau sans véritable vision stratégique, n'est pas davantage tenable pour deux raisons essentielles.

La première est financière. En dépit du caractère favorable de la situation d'ensemble des finances publiques locales, que la Cour a soulignée dans ses deux derniers rapports sur ce thème⁷⁴, celles-ci sont vulnérables. Dans un système où les transferts de l'État, sous toutes leurs formes, représentent plus de 40 % de leurs ressources, une dégradation de la situation d'ensemble des finances publiques se transmettrait inévitablement aux collectivités territoriales par la fiscalité nationale transférée. Elle serait accentuée par la volatilité relative de leurs ressources propres, dont certaines sont sensibles à la conjoncture économique. Dans un tel contexte, faute d'une évolution significative sur la mesure du coût et l'efficacité de l'organisation territoriale et des services rendus à la population et aux entreprises, une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques serait difficilement envisageable.

La seconde raison est d'ordre démocratique. Quelles qu'en soient les motifs, le développement de l'intercommunalité, la complexité des partages de compétences entre les catégories de collectivités territoriales, le foisonnement de techniques de gestion locale faisant intervenir sur de nombreux dossiers un nombre croissant d'acteurs, ont nourri le sentiment d'une dilution des responsabilités et d'un accroissement de la distance entre le citoyen-contribuable et le cadre d'exercice de la démocratie locale. Dans un contexte marqué par l'inquiétant affaiblissement de la participation aux élections et, de manière générale, au débat national, il apparaît indispensable de recréer, à tous les niveaux de la gestion locale, un lien de proximité et de confiance entre le citoyen et les décideurs. Le scénario d'une poursuite de l'existant ne peut donc, lui non plus, être retenu.

Face à ce constat de double impossibilité, la Cour, à qui il n'appartient pas de proposer un schéma d'organisation territoriale décentralisée, recommande néanmoins un réaménagement ambitieux mais pragmatique de l'organisation territoriale qui devrait concerner aussi bien les collectivités territoriales que l'État.

⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 1, juillet 2022 et fascicule 2, octobre 2022.

B - Réaménager les relations entre les collectivités territoriales

Les propositions qui suivent ne font pas l'objet d'un consensus de la part des associations de collectivités territoriales, leurs intérêts pouvant, au cas par cas, être opposés ou simplement divergents.

1 - Approfondir et simplifier la coopération intercommunale sans renoncer à réduire le nombre des communes

Dans leur dernier rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les juridictions financières ont procédé à un nouveau bilan de l'intercommunalité⁷⁵ dont il ressort les conclusions suivantes.

Du fait des modalités d'élection des membres de leurs organes délibérants, le fonctionnement des communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines et métropoles repose sur la recherche permanente de consensus entre les représentants des communes membres de ces EPCI. La loi a encore renforcé cette nécessité en assouplissant les conditions de définition des compétences et d'organisation du bloc communal.

Elle passe par une définition plus rigoureuse et mieux objectivée de la notion d'intérêt communautaire au sein de chaque groupement, de façon à ce qu'en lieu et place des communes, les EPCI gèrent effectivement les services et équipements publics relevant à l'évidence de leurs compétences. À ce titre, la Cour a recommandé que lorsqu'un transfert de compétence est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, ce dernier soit défini sur la base de critères formalisés et objectifs réglementairement définis. L'efficacité de l'organisation et de l'action communautaire doit aussi reposer sur un projet de territoire, dont elle a préconisé de rendre l'adoption et le suivi de la mise en œuvre obligatoires, selon des modalités définies par la voie réglementaire également.

L'approfondissement de l'intégration communautaire passe également par une simplification et une amélioration de la lisibilité des relations financières au sein du bloc communal. Le pilotage intercommunal, fondé sur un plan pluriannuel d'investissement et un pacte

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements*, fascicule 2, chapitre II, octobre 2022.

fiscal et financier, doit par ailleurs être renforcé, de façon à instaurer une réelle solidarité financière au sein de l'EPCI. Dans le même but, les ressources intercommunales doivent être consacrées prioritairement aux projets communautaires et le partage des ressources fiscales et communautaires encouragé.

Ainsi la Cour a recommandé de permettre au conseil communautaire de modifier les attributions de compensation⁷⁶ à la majorité qualifiée des deux tiers plutôt qu'à l'unanimité, de verser la DGF au seul niveau de l'EPCI en lui laissant ensuite la possibilité de procéder à une répartition dérogatoire de son montant et de rendre obligatoire la conclusion d'une convention de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre l'EPCI et ses communes membres.

Le renforcement de l'intégration communautaire ne doit pas conduire à négliger la poursuite de la réduction du nombre de communes. La dispersion importante des plus petites d'entre elles constitue en effet toujours un frein à cette intégration et à la mise en place d'une gouvernance efficace. Il rend par ailleurs plus complexe la définition de l'intérêt communautaire et la répartition des compétences entre l'EPCI et ses communes membres.

La création de communes nouvelles par fusion de deux ou plusieurs petites communes constitue dans cette perspective une priorité immédiate, qui pourrait être favorisée par la mise en place d'incitations supplémentaires. La Cour a également recommandé de favoriser par le même biais l'essor de la formule de la commune-communauté, créée par la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires pour, dans certaines circonstances, autoriser une commune-nouvelle à ne pas adhérer à un EPCI à fiscalité propre de plus grande taille. La collectivité ainsi créée exerce alors à la fois les compétences communales et intercommunales, ce qui met fin à la complexité des flux financiers et de la répartition des compétences entre les entités du bloc communal.

⁷⁶ Les attributions de compensation ont pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et de charges opérés entre un EPCI et ses communes membres lorsque le groupement de communes a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) – ce qui est le cas de 85 % des 1 253 EPCI à fiscalité propre répartis sur l'ensemble du territoire national.

2 - Renforcer le rôle des chefs de file des politiques partagées

Pour les raisons indiquées *supra*, la logique des « blocs de compétence » a montré ses limites.

Sans doute pourrait-elle être poussée à son terme dans quelques domaines, l'État conservant toutefois un rôle de stratège et de garant de l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire national. Ainsi la régionalisation de certaines missions de Pôle Emploi serait cohérente avec la volonté de déléguer aux régions une responsabilité plus importante de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Il faudrait également peu de chose pour pleinement confier aux départements l'intégralité de la compétence sociale. Le regroupement au niveau départemental ou régional de la compétence de gestion des établissements scolaires (qui est contesté par les associations d'élus) serait également parfaitement envisageable.

Cependant, pour les politiques publiques qui ne peuvent que demeurer partagées - les plus nombreuses - l'amélioration de la lisibilité et de l'efficacité de la décentralisation passe par un renforcement du principe du chef de filât et une organisation rigoureuse de la coopération entre les collectivités concernées.

La loi devrait ainsi préciser les attributions du chef de file et prévoir que, pour chaque politique partagée, les fonctions de planification stratégique, production de normes, gestion des services et équipements publics et consultation citoyenne, soient précisément réparties entre les catégories de collectivités territoriales et EPCI concernées.

Cette répartition, ainsi que les modalités de cofinancement des services, équipements ou projets afférents à la politique partagée, seraient assurées dans un cadre conventionnel. Le Conseil constitutionnel a en effet reconnu qu' « *aucun principe ne s'oppose à ce que [des] conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi* »⁷⁷.

Il conviendrait par ailleurs de renforcer la portée des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC) en rendant leur conclusion et leur validation par l'autorité préfectorale obligatoires, y compris lorsque le chef de file n'est ni une région, ni un département, et en détaillant les questions qu'elles devraient nécessairement régler. La loi

⁷⁷ Décision n° 83-160 DC du Conseil constitutionnel du 19 juillet 1983 sur la loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie.

pourrait ainsi prévoir qu'outre le rôle du chef de file, généralement responsable de la fonction prescriptive ou normative et de la responsabilité d'assurer la planification de la politique partagée, et les modalités d'exercice de sa mission de coordination des interventions des acteurs, la CTEC devrait préciser les responsabilités des autres catégories de collectivités et EPCI intéressés, notamment en ce qui concerne la gestion des services et équipements de proximité.

La définition par la loi de ce « cahier des charges » des CTEC devrait également être guidée par la préoccupation d'améliorer la lisibilité des politiques publiques et de renforcer la responsabilité des acteurs locaux. À ce titre, il pourrait inclure les conditions dans lesquelles une collectivité peut déléguer une partie de ses attributions à d'autres collectivités, à l'instar de la région dans le domaine des aides aux entreprises (conventions avec les EPCI) et des transports collectifs (désignation d'autorités organisatrices de second rang). Il pourrait également prévoir que l'État soit signataire de la convention, notamment pour accorder de nouvelles délégations ou expérimenter de nouveaux transferts de compétences.

Parmi les nombreuses politiques publiques auxquelles ce dispositif conventionnel de coordination renforcée pourrait s'appliquer figurent l'aménagement du territoire, dans lequel la cohérence des interventions des régions doit être assurée notamment avec celle des métropoles ainsi que des départements, compétents en matière de solidarité territoriale (aides aux communes, accessibilité des services publics), les mobilités au sens large, où il s'agit d'organiser, sous l'égide des régions, la complémentarité de l'action des départements et des métropoles, ou encore la lutte contre le réchauffement climatique, dans lequel l'enjeu principal est d'assurer la compatibilité des objectifs des PCAET des différents échelons territoriaux.

3 - Mieux utiliser les possibilités de différenciation et d'expérimentation

a) Le principe de la différenciation territoriale consiste à confier à des collectivités territoriales de même niveau des compétences normalement dévolues à plusieurs catégories de collectivités territoriales ou EPCI.

Après avoir été largement utilisée dans les collectivités d'outre-mer, avec notamment la mise en place, en Martinique et en Guyane, de collectivités territoriales uniques, regroupant les compétences des départements et des régions, la différenciation se développe désormais en métropole.

Les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRé du 7 août 2015 ont ainsi mis en place la métropole de Lyon, collectivité *sui generis* réunissant sur son territoire, les compétences d'une métropole et d'un département. La collectivité de Corse est substituée, depuis le 1^{er} janvier 2018, à la collectivité territoriale de Corse et aux départements de Haute Corse et de Corse du Sud. Une loi du 2 août 2019 a également instauré la collectivité européenne d'Alsace, qui regroupe depuis le 1^{er} janvier 2021 les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et la dote d'attributions spécifiques, adaptées aux particularités de l'Alsace, notamment l'organisation sur son territoire de la coopération transfrontalière.

À ces exemples de simplification de l'organisation et de rationalisation des compétences de collectivités territoriales volontaires pour s'engager dans cette voie, peuvent toutefois être opposés les contre-exemples des métropoles du Grand Paris (MGP) et d'Aix-Marseille-Provence⁷⁸ (AMP), dont, quoique résultant également du principe de différenciation, l'organisation singulière ne va pas dans le sens d'une amélioration de la lisibilité et d'un renforcement de l'efficacité de la gestion locale. La Cour a d'ailleurs formulé plusieurs recommandations d'évolution de la MGP dans un récent rapport⁷⁹.

La loi 3DS du 21 février 2022 offre désormais les bases d'une amplification du mouvement de différenciation territoriale. Son article 1^{er} a en effet introduit, à l'article L. 1111-3-1 du CGCT, le principe selon lequel « *les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations* » de collectivités relevant de cette catégorie.

Il pourrait notamment trouver à s'appliquer assez largement dans deux situations justifiant la suppression d'un échelon de gestion locale. La première correspond à celle de départements fortement urbanisés, dans lesquels l'action du conseil départemental se trouve contrainte par le poids de la métropole, en termes de population, d'attractivité, de budget et de force de négociation dans ses relations avec l'État (contrat de plan) ou la région (contrats de projet). Sauf exception, la légitimité du département ne réside plus alors essentiellement que dans sa politique d'aides aux communes rurales.

Dans certains cas les tensions, voire les conflits, entre le département et la métropole ne permettent pas de développer les solidarités nécessaires entre zones urbaines, périphériques et rurales. La solution peut alors résider dans l'absorption par la métropole, sur son territoire, des

⁷⁸ Jusqu'à ce que la loi 3DS y apporte un correctif actuellement en cours de mise en œuvre.

⁷⁹ Cour des comptes, *L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris*, rapport public thématique, janvier 2023.

compétences du département, selon un scénario inspiré de celui qui a conduit à la création de la métropole de Lyon.

Un deuxième espace naturel d'application du principe de différenciation territoriale concernerait les départements essentiellement ruraux, faiblement peuplés, dans lesquels la superposition de trois autres niveaux d'administration locale est manifestement contre-productive. En effet, dans ce cas, le soutien que les départements apportent aux communes au nom de la solidarité territoriale, sous la forme de subventions et de moyens d'ingénierie, ne peut être efficient que s'il prend appui sur des EPCI suffisamment intégrés dans la gestion de leurs services de proximité et la conduite de leurs politiques d'investissement.

Au-delà du scénario déjà évoqué, consistant à favoriser la création de communes nouvelles pour faciliter la gouvernance des EPCI en réduisant le nombre de leurs membres et à développer la formule nouvelle de la commune-communauté, une solution consisterait à transférer au département les compétences et ressources des EPCI, qui ne seraient conservés que comme « territoires de projet ». Ce schéma de rationalisation par la mutualisation des moyens financiers et humains des départements et des intercommunalités pourrait être privilégié en particulier dans les cas, nombreux, où ces dernières sont pénalisées par l'absence ou l'insuffisance de capacités d'expertise.

Ces deux hypothèses de métropole-département ou de département-intercommunalité ne font pas l'objet d'un consensus, au double motif, d'une part, que le cas lyonnais repose sur des circonstances particulières et n'est pas directement généralisable et, d'autre part, que contrairement à l'intercommunalité (cf. les modalités de désignation des conseillers communautaires), le département est une collectivité territoriale et que les communes ne pourraient lui déléguer la maîtrise de leurs projets.

b) Le principe d'expérimentation consiste en une autorisation donnée par la loi à une collectivité territoriale d'adapter une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

C'est un instrument complémentaire d'amélioration du service rendu à l'usager en adaptant une politique publique locale aux spécificités d'un territoire. Mis en place dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2003, le droit à l'expérimentation a été élargi par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

Le faible recours à cette formule⁸⁰ a conduit le législateur à en simplifier la procédure et à en aménager les effets pour la rendre plus attractive. Après l'adoption à ce titre d'une loi organique⁸¹, la loi 3DS du 21 février 2022 a ajouté aux mesures susceptibles d'être expérimentées par les collectivités territoriales la mise à disposition par l'État, aux régions volontaires, des autoroutes, routes ou portions de voies du réseau national et la recentralisation des compétences de gestion du RSA normalement dévolues aux départements. La même loi a également prolongé l'expérimentation de l'encadrement des loyers prévue par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »). Désormais, quand bien même elle n'est pas généralisée à l'ensemble du territoire, l'expérimentation peut être pérennisée, à leur initiative, dans les collectivités où elle s'est révélée fructueuse et constitue alors un nouveau vecteur de différenciation.

C - Restaurer la place de l'État dans les territoires

Le « besoin d'État » dans les territoires est devenu prégnant au fil des crises, économique, sociale ou sanitaire qui ont affecté le pays, et s'est définitivement ancré dans les esprits à l'occasion de la crise de la covid. Il est attendu dans un rôle renforcé de stratégie des politiques nationales et de partenaire des collectivités territoriales, à la fois informateur, facilitateur, conseil et parfois co-financeur, en même temps que de garant de l'égalité de traitement des droits et obligations des citoyens sur l'ensemble du territoire national.

Il lui appartient aussi de continuer à jouer son rôle de prescripteur et de normalisateur⁸² et il doit reconstituer ses capacités d'exercice du contrôle de la légalité et du contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales (cf. *supra*, le point II.C.2). Au-delà, il lui revient de restaurer des capacités d'expertise, technique, juridique ou financière, à même de lui permettre de pleinement jouer les rôles sur lesquels il est attendu. L'exercice est d'autant plus ambitieux que le contexte de rétablissement

⁸⁰ Elle n'a été utilisée avant d'être généralisée qu'à trois reprises : l'expérimentation du RSA, celle de la tarification sociale de l'eau et l'expérimentation de l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans.

⁸¹ Loi organique du 19 avril 2019 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

⁸² La Cour évalue depuis 2015 l'impact des décisions de l'État sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en complément des évaluations réalisées par le conseil national d'évaluation des normes et le secrétariat général du Gouvernement. Les résultats de ces travaux sont présentés dans ses rapports annuels sur la situation des finances publiques locales.

des comptes publics limite ses marges de manœuvre. Les mesures prises dans ce sens depuis deux ans, notamment pour stabiliser les effectifs de l'administration déconcentrée, s'inscrivent dans cette dynamique.

Dans certains domaines, l'État peut se désengager et accroître ainsi l'efficacité globale de l'action publique. C'est le cas, par exemple, en matière d'aménagement et de développement économique, du pouvoir dévolu au préfet d'approuver les schémas élaborés par la région (Sraddet et SRDEII) afin de s'assurer de leur conformité aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux intérêts nationaux⁸³. Il serait concevable de transférer cette compétence aux régions, en vertu du pouvoir réglementaire que leur reconnaît la Constitution, et de soumettre les actes correspondants au seul contrôle de légalité du représentant de l'État.

En sens inverse, il est nécessaire que l'État se réinvestisse sur d'autres sujets, comme le montrent les deux exemples suivants.

S'agissant de la politique du logement⁸⁴, l'État n'a pas suffisamment accompagné et encadré le transfert par délégation, aux EPCI et départements intéressés, de la compétence d'octroi des aides à la pierre. Il n'a pas non plus aidé les collectivités et établissements concernés à maîtriser les enjeux de la rénovation urbaine, faute d'un contrôle suffisant des objectifs en la matière et d'une régulation budgétaire qui tienne compte de l'atteinte des résultats⁸⁵. La Cour préconise ici un rééquilibrage des responsabilités entre acteurs centraux et locaux - les EPCI ou les départements - qui permettrait, au plus près des bassins de vie, d'améliorer l'habitat et de répondre mieux aux souhaits des populations.

Dans le domaine routier⁸⁶, l'État n'assume plus son rôle de supervision de l'ensemble du réseau et des infrastructures et ne coordonne pas suffisamment, à l'échelle locale, la régulation et la sécurité du trafic ainsi que la programmation des travaux d'investissement et d'entretien des ouvrages existants. Aussi, contrairement aux dispositions prévues par la loi du 13 août 2014 relative aux libertés et responsabilités locales en contrepartie de la suppression des directions départementales de l'équipement, il n'assure pas la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble, décentralisé ou non.

⁸³ En application des articles L. 4251-7 et 16 du CGCT.

⁸⁴ Cour des comptes, *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, les enjeux structurels pour la France, novembre 2021.

⁸⁵ Cour des comptes, *La territorialisation des politiques du logement : consolider les acquis pour franchir de nouvelles étapes*, référé du 10 novembre 2020.

⁸⁶ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022.

État partenaire, État coordonnateur, État arbitre ou tiers de confiance, des exemples récents peuvent aussi être valorisés. Le succès du soutien qu’au moment de la crise sanitaire, il a apporté aux industries de la filière aéronautique⁸⁷ en est une illustration. La conclusion du plan « Marseille en grand », dans lequel il a agi comme un tiers de confiance entre les intérêts territoriaux et politiques divergents des collectivités et établissements publics locaux d’un même territoire, en offre une autre. En l’espèce, l’État s’est aussi impliqué, par un effort financier massif, pour corriger les conséquences sur la qualité des services publics locaux de nombreuses années de sous-investissement des collectivités concernées.

⁸⁷ Cour des comptes, *Le soutien public à la filière aéronautique, des aides d’urgence efficaces, une transformation à accélérer*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2022.

CONCLUSION

Tout le monde se réclame de la décentralisation, comme moyen par excellence de renforcer la démocratie locale, de rapprocher la décision publique du citoyen, d'améliorer la gestion des services publics, conformément aux objectifs fondateurs de l'acte I de la décentralisation en 1982. Chaque gouvernement, depuis 12 ans, a souhaité faire adopter « sa » loi de décentralisation, ce qui a donné lieu à un mouvement législatif abondant et quasiment continu. Mais, en vérité, la décentralisation n'est pas aboutie.

Comparativement aux autres pays de l'Union européenne, la France ne s'est pas dotée de l'organisation décentralisée proclamée par la révision constitutionnelle de 2003. En témoignent la plus faible part des dépenses locales dans les dépenses publiques, comme l'étendue limitée des compétences dévolues aux collectivités territoriales.

De plus, les priorités institutionnelles changeantes ont occasionné une très forte imbrication des compétences des différents échelons de collectivités, qui en rend la lecture pratiquement illisible. Les interrogations formulées par la Cour dans son rapport de 2009⁸⁸ sur l'efficacité de la conduite de la décentralisation par l'État subsistent aujourd'hui.

La priorité donnée, des années durant, au couple région-intercommunalité plutôt qu'au couple commune-département, sur laquelle le législateur est revenu durant la dernière décennie, a pu accroître la distance entre le citoyen-contribuable et le cadre d'exercice de la démocratie locale. Resserrer ce lien, recréer au profit de tous les échelons de la démocratie locale une relation de proximité et de confiance avec les citoyens paraît indispensable dans un contexte d'érosion, au niveau national, de la démocratie représentative.

Une nouvelle étape de la décentralisation est souhaitable, qui fixera une répartition plus claire des compétences entre les différents échelons de gestion locale et entre les collectivités territoriales et l'État et dotera chaque niveau des moyens lui permettant d'assumer ses compétences dans des conditions d'efficience et d'efficacité mesurables.

Si une refonte globale du dispositif s'avère peu réaliste aujourd'hui, il convient d'en conserver l'ambition et, à plus court terme, d'utiliser pleinement les possibilités offertes par les lois existantes, notamment la différenciation et l'expérimentation, de donner davantage de force et d'efficacité aux outils et dispositifs de coopération entre collectivités et, enfin, de redéfinir le rôle de l'État territorial stratège, régulateur et partenaire, doté de moyens suffisants.

⁸⁸ Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

**Réponses concernant le chapitre
« *La décentralisation 40 ans après : un élan
à retrouver* » et le chapitre « *Les finances
locales, un mode de financement à redéfinir* »**

Réponse de la Première ministre	169
Réponse de la présidente de Régions de France	176
Réponse du président de l'assemblée des départements de France	183
Réponse du président de l'association Intercommunalités de France	186
Réponse de la présidente de l'association France Urbaine	190
Réponse du président de l'association Villes de France	195
Réponse du président de l'association petites villes de France.....	197
Réponse du président de l'association des maires de France.....	199
Réponse du président de la métropole de Toulouse.....	206

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'association des maires ruraux de France
--

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Sur le chapitre « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver »

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre introductif du rapport public annuel 2023, intitulé « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver ».

La nature des deux premiers actes de décentralisation menés en 1983-1986 et en 2003-2004, qui comportaient des transferts de compétences très substantiels aux collectivités territoriales, se distingue des textes adoptés depuis 2010, qui ont eu pour principal objectif d'affermir et de rationaliser l'organisation décentralisée de la République. À une phase de décentralisation a succédé une phase de consolidation. Le Gouvernement et le Parlement ont eu le souci, à chaque étape, de préserver les libertés constitutionnellement garanties aux collectivités, en s'attachant au « triptyque compétences-ressources-moyens ».

Avec le recul de 40 années de décentralisation, les collectivités ont besoin de visibilité et de stabilité dans leurs compétences. L'action locale doit être orientée vers l'approfondissement des réponses à apporter aux besoins de nos concitoyens plutôt que vers l'adaptation chronophage à des réformes continues.

Le Président de la République a souligné l'importance de la différenciation et de la proximité pour construire une vraie décentralisation. Elle répond en effet à quatre principes indissociables : d'abord, transférer des compétences, ensuite, accorder des ressources dynamiques et adaptées, puis donner des capacités de différenciation, et, enfin, assumer les responsabilités qui vont avec.

La décentralisation doit donc s'inscrire dans un projet de territoire et dans un dialogue dense entre l'État et les collectivités. L'agenda territorial, que je souhaite bâtir avec les élus locaux, doit permettre de nous donner une lecture commune des défis à relever, des leviers à activer et des moyens nécessaires. De même, des groupes de travail ont été institués pour partager, avec les associations d'élus, une vision prospective des finances locales.

C'est notamment dans ce cadre que je souhaite, avec les collectivités, améliorer le service public de la petite enfance, atteindre le plein emploi et répondre aux défis de la transition écologique.

I) S'agissant de la rationalisation inachevée de l'organisation territoriale

Comme vous le soulignez, le succès des dispositifs mis en place pour favoriser le rapprochement des communes doit être réaffirmé : les dispositifs de bonification (exemption de contribution au redressement des finances publiques, maintien des dotations...) et de souplesse successifs (effectif du conseil municipal, régime indemnitaire...) prévus par plusieurs lois depuis 12 ans en faveur des communes nouvelles ont permis de fusionner de nombreuses communes et doivent être poursuivis.

Dans ce contexte, la montée en puissance de l'intercommunalité constitue un levier incontournable afin de permettre aux communes françaises, dans leur diversité et quelle que soit leur taille, de faire face à l'exercice de leurs nombreuses compétences face à des enjeux toujours plus complexes. Nous devons donc continuer à chercher la voie et les moyens d'une coopération intercommunale efficace et durable, en préservant l'action communale.

Cette voie passe nécessairement par le renforcement des mécanismes permettant l'association effective et complète des maires et des communes à la gouvernance et au fonctionnement de l'intercommunalité. La conférence des maires et le pacte de gouvernance, institués par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ont vocation à renforcer cette association et à permettre aux EPCI de fonctionner sur la base de projets de territoire construits et mis en œuvre de manière pleinement partagée.

De la même manière, la possibilité pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de transférer des compétences ou des équipements à l'échelon intercommunal répond à cette logique.

L'analyse de la Cour sur les rôles respectifs des régions et des départements est partagée. Si les régions ont pu s'affirmer comme des acteurs majeurs, en particulier par leurs compétences économiques, de formation professionnelle et de transports, la redéfinition de leurs périmètres en 2016 a redonné à l'échelon départemental un nouvel élan en termes de proximité.

Enfin, s'agissant de l'action des services déconcentrés de l'État, le contrôle de légalité, l'activité de conseil aux collectivités et l'accompagnement financier par les dotations de l'État, notamment celles destinées à soutenir l'investissement, relevées à plus de 4 Md€ en 2023, sont des missions portées au quotidien par les préfetures. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) assure d'ailleurs un accompagnement

important des services déconcentrés en la matière, en particulier par l'intermédiaire du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) apportent quant à eux un appui soutenu en ingénierie de projets, à travers le développement d'une offre d'ingénierie sur mesure et territorialisée (Action Cœur de Ville, Petite Ville de demain, Avenir Montagnes).

II) S'agissant de l'imbrication des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements

Le constat de la Cour d'une imbrication des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements met en évidence une réalité partagée par un grand nombre d'acteurs.

Selon la Cour, les départements abuseraient « de la capacité à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt local non confié par la loi à une autre collectivité ». Le législateur est cependant intervenu dans tous les champs majeurs des compétences décentralisées depuis 2010 afin de déterminer un niveau de collectivité responsable à travers la détermination de compétences exclusives, d'organiser les coopérations en cas de compétences partagées et de limiter les interventions concurrentes notamment en matière de cofinancement.

La Cour appelle à légiférer sur la notion d'intérêt communautaire afin qu'elle soit déterminée selon des critères formalisés et objectifs. Or, l'intérêt communautaire est une notion dynamique et non figée, visant à faciliter l'exercice des compétences par les EPCI à fiscalité propre et par là-même l'intégration intercommunale, qui permet de s'inscrire dans une logique de différenciation territoriale. Un encadrement législatif me paraît donc peu opportun.

Comme le souligne la Cour, les efforts de mutualisation doivent se poursuivre, sans créer de nouvelles structures. Le nombre de syndicats, s'il demeure important, a connu un mouvement de réduction très significatif depuis la mise en place des premiers schémas départementaux de coopération intercommunale prescriptifs en 2010. Le nombre total de syndicats de communes et de syndicats mixtes ouverts ou fermés est ainsi passé de 15 366 en janvier 2010 à 8 628 en janvier 2022, soit une diminution de plus de 46 %.

Enfin, concernant le constat d'un affaiblissement du contrôle de l'État, il faut préciser que l'activité de contrôle représente une partie importante de l'activité des préfetures. Ainsi, en 2021, 6 280 446 actes ont été reçus (contre 5 866 736 en 2020) et 1 282 781 ont été contrôlés (contre

1 277 577 en 2020). Le taux de contrôle des actes prioritaires se situe, en 2021, à 83 %. S'agissant de la phase contentieuse, on observe, en 2021, une diminution du nombre d'affaires portées devant le juge administratif, avec 817 déférés contre 1 396 en 2020. Toutefois, le nombre de déférés déposés a doublé entre 2015 et 2020.

La mission constitutionnelle du contrôle de légalité reste une mission prioritaire pour les préfetures, comme l'illustre la stabilité du taux de contrôle des actes reçus, de l'ordre de 20 % depuis 2015, et ce, sans inflexion malgré la crise sanitaire. Un effort a, en outre, été fait pour accélérer la télétransmission des actes (73 % en 2021 contre 53 % en 2016) grâce au système d'information @CTES.

III) S'agissant de la nécessité d'une relance progressive et organisée de la décentralisation

Le rapport se conclut par un appel à « un réaménagement ambitieux mais pragmatique de l'organisation territoriale qui devrait concerner aussi bien les collectivités que l'État », écartant l'idée d'un nouveau grand acte de décentralisation d'une part et la poursuite d'améliorations de l'organisation décentralisée par « petits pas » d'autre part. Vous proposez plusieurs améliorations en ce sens.

Vous recommandez de permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation des communes à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil communautaire. Je partage le constat selon lequel, dans certains EPCI à fiscalité propre, le montant des attributions de compensation versées aux communes est manifestement déséquilibré et ne correspond plus à la réalité du partage des compétences. Votre recommandation permettrait effectivement de traiter quelques cas spécifiques, qui pourrait faire l'objet d'une analyse approfondie.

Le versement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à l'EPCI à fiscalité propre, qui serait chargé de la répartir entre ses communes membres selon une méthode de droit commun, à laquelle il pourrait déroger, est déjà possible. L'article L. 5211-28-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) permet à un EPCI à fiscalité propre et à ses communes membres de s'entendre pour mettre en commun leur DGF et la répartir sur la base de critères de ressources et de charges déterminés par le conseil communautaire.

L'adoption obligatoire de conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) entre les communes et les EPCI à fiscalité propre, notamment pour partager l'impôt acquitté par une entreprise s'installant dans une zone d'activité économique d'intérêt communautaire, est une proposition qui est également, en partie, satisfaite.

Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent déjà s'entendre pour adopter de telles conventions de partage. En outre, les pactes financiers et fiscaux, obligatoires dans certaines conditions, répondent à cet objectif de partage de la ressource fiscale sur le territoire d'une intercommunalité.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Sur le chapitre « Les finances locales, 40 ans après les grandes lois de décentralisation »

Vous avez souhaité recueillir les observations qu'appelle de ma part l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relative aux finances locales.

Je partage la majorité des constats formulés par la Cour des comptes dans cette insertion au rapport public annuel.

En premier lieu, la situation financière des collectivités territoriales est maîtrisée. Leurs ressources et leur épargne atteignent aujourd'hui un niveau supérieur à celui antérieur à la crise sanitaire. Leur encours de dette est stable et ne représente qu'une part limitée de l'endettement national. Elles disposent des moyens pour maintenir un niveau d'investissement important.

Cette situation globale peut néanmoins masquer des situations individuelles différentes, notamment au sein du bloc communal. Certaines collectivités locales, notamment les communes rurales exerçant des charges de centralité et les communes urbaines accueillant une population fragile, peuvent faire face à des difficultés dont le Gouvernement a montré qu'il sait tenir compte.

Le constat d'une bonne situation financière est particulièrement avéré pour la plupart des départements qui, grâce au dynamisme des droits de mutation à titre onéreux et au ralentissement des dépenses au titre du revenu de solidarité active, disposent en 2021 et en 2022 d'un niveau d'épargne brute et d'épargne nette jamais observé. En matière de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS), une expérimentation de la recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA) a été ouverte par l'article 43 de la loi de finances pour 2022 et l'article 132 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ». La Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales en bénéficient depuis 2022, le département de l'Ariège depuis 2023.

Cette situation financière globale maîtrisée résulte de la capacité de l'ensemble des collectivités territoriales à faire évoluer leur modèle de fonctionnement en fonction de la conjoncture économique. Elle témoigne de l'engagement et de la responsabilité des élus locaux pour répondre aux besoins de nos concitoyens tout en préservant l'équilibre budgétaire de leur collectivité.

Cette bonne situation financière résulte également du soutien continu apporté par l'État. Entre 2017 et 2022, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont progressé de 2,5 %, représentant une hausse de près de 5 Md€ ; la dotation globale de fonctionnement et les dotations de soutien à l'investissement local ont été préservées. En outre, pour faire face à la crise sanitaire ou aux effets de l'inflation, le Gouvernement a déployé un ensemble d'outils budgétaires inédits visant à soutenir les collectivités territoriales, comme, par exemple, dans le cadre du plan de relance, une hausse de 2 Md€ des dotations de soutien à l'investissement local.

Ce soutien budgétaire sera accentué en 2023, puisque, d'une part, un ensemble de dispositifs ont été institués pour répondre à la hausse des prix de l'énergie avec plus de 2,5 Md€ et, d'autre part, l'État financera pour la première fois depuis 13 ans la hausse de la péréquation avec une augmentation de 320 M€ de la dotation globale de fonctionnement.

En second lieu, comme le mentionne la Cour des comptes, les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer dans l'investissement public. Elles seront l'un des premiers acteurs des grands défis que nous devons collectivement relever dans les années à venir en matière notamment de transition écologique et de préservation de l'environnement.

Le Gouvernement sera à leurs côtés dans cette démarche et son engagement se matérialise dès à présent par la création en 2023 d'un fonds pour l'accélération et de la transition écologique dans les territoires doté de 2 Md€. Ce « fonds vert » vient compléter le soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales par l'intermédiaire notamment de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Concernant le financement des investissements des collectivités locales, je souscris au besoin de disposer d'une meilleure coordination des subventions accordées par les différents acteurs. Cette coordination pourrait s'accompagner d'un meilleur fléchage de ces crédits sur des projets d'investissement tournés vers la transition écologique afin d'accompagner les collectivités dans cette transition.

Par ailleurs, dans le cadre de la transition écologique, le Gouvernement veille à renforcer la visibilité pluriannuelle des crédits de l'État pour les collectivités locales, notamment via les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) qui ont vocation à décliner le volet territorial des contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027. Le Gouvernement est également attentif à l'articulation entre les documents de planification des collectivités et les instruments contractuels pour la cohésion des territoires : les CPER se fondent ainsi sur les objectifs inscrits dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La Cour souligne que la suppression progressive de certains impôts locaux aurait distendu le lien entre les collectivités locales et les contribuables, en dépit des dégrèvements que l'État assumait au profit des plus fragiles d'entre eux. Je relève que, systématiquement, ces suppressions d'impôts locaux ont fait l'objet d'une compensation intégrale, dynamique et de nature fiscale. Le transfert de fractions d'impôt national aux collectivités locales leur a été jusqu'à présent bénéfique. La TVA a ainsi progressé de près de 10 % en 2022, bien davantage que les impôts locaux ou que les dotations dont elle est venue compenser la suppression.

Au demeurant, le lien entre les contributions aux financements des services locaux et les habitants et entreprises existe toujours. Les contribuables continuent d'acquitter les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises, impôts dont les collectivités continuent à fixer le taux. Par ailleurs, la taxe d'habitation demeure sur les résidences secondaires ce qui en fait un outil pour lutter contre la rétention foncière. Afin de répondre à la volonté de certaines collectivités locales de préserver un lien entre leurs ressources et l'exercice de leurs compétences, la loi de finances pour 2023 prévoit d'ailleurs que la dynamique de TVA attribuée au bloc communal en contrepartie de la suppression de la CVAE sera répartie sur la base de critères visant à inciter les communes et des EPCI à fiscalité propre à accueillir des entreprises.

La Cour des comptes préconise par ailleurs une réforme du système de financement des collectivités territoriales afin de le rendre plus stable et plus lisible.

Les collectivités territoriales ont fait l'objet d'une évolution sensible de leur schéma de financement. Depuis 2021, il a été profondément modifié avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et l'octroi, afin de leur assurer une compensation intégrale, pérenne et dynamique, d'une fraction de TVA de plus de 20 Md€. Par conséquent, il me semble utile d'évaluer l'actuel schéma de financement des collectivités territoriales avant de le faire évoluer, en concertation avec elles.

Le rapport recommande également d'accentuer le caractère péréquateur des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Je partage le souhait de faire progresser les mécanismes de péréquation afin de réduire les écarts de richesse entre les collectivités locales. À ce titre, le Gouvernement a procédé à une hausse inédite des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement entre 2017 et 2022, qui sera amplifiée en 2023, comme indiqué plus haut : sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, la dotation de solidarité rurale a progressé de 32 %, la dotation de solidarité urbaine de 23 % et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer de 43 %. La Cour souligne également la nécessité d'associer les collectivités territoriales à la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics. Si le ralentissement récent du taux de croissance de la dépense locale s'inscrit dans un contexte marqué par l'absence de transferts nouveaux de compétences, il s'explique également par les outils de gouvernance des finances locales mis en place au cours des dernières années. La Cour rappelle ainsi que « l'objectif de modération de l'évolution des dépenses locales » fixé par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 « a été respecté ». Il convient aujourd'hui de poursuivre nos objectifs collectifs en matière de maîtrise des dépenses publiques. Cette volonté de rétablir une trajectoire de finances publiques crédible est un objectif partagé et l'État comme les collectivités territoriales doivent continuer à améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Un dialogue permanent avec les collectivités territoriales a été mis en place, notamment avec un comité des financeurs des dépenses sociales et des échanges réguliers avec les différentes strates de collectivités sur leurs perspectives financières. Je souhaite poursuivre ce dialogue sur l'ensemble de ces sujets afin de maintenir la relation de confiance entre l'État et les collectivités locales, qui est indispensable pour répondre avec plus d'efficacité aux besoins de nos concitoyens et de nos territoires.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 10 janvier dernier, vous m'avez transmis le deuxième chapitre du rapport public annuel 2023 sur la décentralisation.

Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur l'évolution du poids des finances locales, du mode de financement des collectivités ainsi que sur un éventuel encadrement de la dépense locale.

La Cour relève en premier lieu que le poids des finances locales s'est accru au sein des finances publiques au cours des quarante dernières années, en raison des différentes lois de décentralisation et des transferts de compétences et financiers qui s'y rattachent. « En 1980, les collectivités locales représentaient 17 % des dépenses et 15 % des recettes de l'ensemble du secteur public. Leur part s'est légèrement accrue pour atteindre 20,2 % des dépenses publiques en 2019 avant de redescendre à 19 % en 2021 sous l'effet de la forte augmentation des dépenses de l'État et de la sécurité sociale pendant la crise sanitaire ».

Il convient de souligner, dès ce stade de l'analyse, que cette augmentation du poids des dépenses locales ne s'est traduite :

- *d'une part ni par une augmentation de la dette locale attestant que les collectivités territoriales ne sont pas responsables du déficit public de la France : « Enfin, la maîtrise de la dette n'est plus l'enjeu principal des finances publiques locales » et « Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, la dette des collectivités locales a été progressivement maîtrisée et son poids ramené de 9,4 points de PIB en 1993 à 8,4 points en 2021 » ;*
- *d'autre part ni par une hausse de leurs dépenses de personnel : « La masse salariale représente aujourd'hui 60 % des dépenses de fonctionnement (66 % en 1982) ».*

Cette augmentation des dépenses locales est également à mettre en perspective en comparaison avec nos principaux partenaires européens : « le poids de la dépense publique locale en France demeure en retrait par rapport aux autres pays de l'Union européenne (17,9 %) » ou encore « cette situation résulte d'une décentralisation plus forte de compétences et de ressources aux institutions locales ». Parmi les différents blocs de collectivités, ce constat est d'autant plus marqué concernant les régions, la Cour rappelant à juste titre que « le budget cumulé de l'ensemble des régions françaises (37,7 Md€ en 2021) est significativement inférieur à celui du Land de Bade-Wurtemberg (57,4 Md€) ».

La Cour note que « le dynamisme de ces ressources transférées (TVA notamment) a participé à la sécurisation durable des équilibres financiers locaux, au détriment de ceux de l'État qui a finalement supporté seul les impacts des crises et aléas divers au travers d'un accroissement de sa dette ». Cette observation, pour juste qu'elle soit, résulte du fait que seul l'État peut, en regard des règles de gestion applicables aux acteurs publics, adopter des budgets et en voter une exécution en déséquilibre. À cet égard, seul l'État dispose d'une faculté de mobilisation du déficit public et, dans cette ampleur, de la dette comme instruments d'intervention lors de crise d'envergure internationale.

La Cour ajoute que « Pour autant, les collectivités ne sont pas totalement exemptes de risques sur leurs ressources. La crise sanitaire a montré la grande exposition au risque conjoncturel de certaines d'entre elles, comme les communes touristiques, du fait de l'effondrement de la taxe de séjour ou de la taxe sur les produits des jeux. Elle a aussi révélé la sensibilité des recettes, autres que les prélèvements obligatoires, à la situation économique et la forte exposition aux évolutions de la conjoncture des collectivités dont la part des recettes tarifaires (piscines, médiathèques...) et d'occupation de l'espace public (parkings publics, terrasses de bars...) est importante ». Il convient, à cet égard, de rappeler que les régions ont pleinement subi les conséquences de la crise sanitaire et qu'elles sont, de surcroît, l'échelon de collectivité qui a le plus augmenté son niveau d'investissement pour accompagner le plan de relance de l'État.

Au cours de l'année 2020, en neutralisant la recentralisation de la compétence apprentissage, les Régions ont enregistré une baisse de 206 M€ de leur fraction de TVA, de 100 M€ de leur fraction de TICPE et de 208 M€ de la taxe sur les certificats d'immatriculation. A ces pertes se sont également ajoutées des baisses de recettes dans le secteur du transport public de voyageurs, accompagnées d'une hausse sensible des charges supportées par les régions, sans que l'État n'apporte de compensation financière. Les régions ont ainsi vu leur épargne brute chuter de 21,6 % en 2020 et leur capacité de désendettement se dégrader de 4,3 à 6 ans, soit comme la Cour a pu le relever, la catégorie de collectivités qui a été la plus impactée par la crise sanitaire. Régions de France souligne que la fraction de TVA, qui s'est substituée à la part régionale de CVAE depuis le 1^{er} janvier 2021, n'est assortie d'aucun plancher garanti à la différence de la fraction de TVA, qui a remplacé la DGF des régions en 2018.

La Cour rappelle que les collectivités représentent le premier investisseur public et que « Dans une moindre mesure, départements et régions contribuent directement à l'investissement local, notamment sur les équipements qui leur ont été transférés par l'État, lycées et collèges, transports publics pour l'essentiel ». Alors que les régions représentaient 15 % de la dépense locale en 2019, leur part dans l'investissement public local représentait 23 % en 2021. Elles sont l'échelon de collectivités qui a produit l'effort le plus important d'investissement aux côtés de l'État pour la relance du pays : entre 2019 et 2021, les dépenses d'investissement des Régions ont ainsi connu une progression de 19,7 %, soit une hausse de 2,2 Md€ (11,2 Md€ en 2019 et 13,4 Md€ en 2021) attestant de leur plein engagement au titre du plan de relance et renforçant leur rôle déterminant au sein de l'investissement local, notamment dans les domaines de l'économie, des transports et de la transition énergétique.

Enfin, simultanément à cette hausse sensible des dépenses régionales d'investissement, « les dépenses de fonctionnement des régions n'en constituent qu'une part minoritaire et maîtrisée dans la durée (11 % en 2021) », ce qui rejoint les conclusions d'une étude réalisée par la Direction générale des collectivités locales¹³⁵ (DGCL) publiée au mois de février 2021 et concluant que « les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens ».

S'agissant de l'évolution du mode de financement des collectivités, le rapport publié par la Cour des comptes à la demande du Sénat, cet automne, permet de poser un débat crucial sur l'avenir des finances locales.

Régions de France partage ainsi l'avis de la Cour estimant que « Les réformes successives de la fiscalité locale ont, en effet, modifié considérablement les principes de financement des politiques publiques locales. En substituant des fractions de fiscalité nationale, sur lesquelles les collectivités ne disposent pas de pouvoir de taux, à des recettes de fiscalité locale, elles ont retiré des marges de manœuvre financières aux collectivités. Ce faisant, elles ont distendu le lien, pour les habitants comme pour les entreprises, entre contribution à la charge publique locale et service public rendu aux usagers ». Ce constat se vérifie particulièrement pour les Régions : leur autonomie fiscale « se limite à présent à environ 10 % de leurs recettes (part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation) ».

Comme avait pu également le relever la Cour des comptes dans son dernier rapport annuel sur les finances publiques publié, à l'exception de la TVA, « Les autres recettes des régions ont perdu de leur dynamisme ». En effet, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation, après avoir chuté de 266 M€ en 2020, ont atteint 2,2 Md€ en 2021 alors qu'elles dépassaient 2,3 Md€ avant la crise. Cette situation résulte d'un niveau de ventes de véhicules neufs toujours en net retrait par rapport à l'année 2019 mais également en raison de l'exonération de carte grise, imposée par l'État, sur les véhicules électriques. Or, la part des véhicules neufs pour les particuliers, bénéficiaires de l'exonération de carte grise, est passée de 2 % en 2019 à 13,3 % en 2022 (en 2035, il est également prévu au niveau européen la fin de la vente des véhicules thermiques). Cette mesure ne s'est pas traduite par une compensation de pertes de recettes pour les régions. Le

¹³⁵ Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions.

produit de cette taxe devrait connaître une nouvelle diminution de 13 % en 2022. En raison également de la transformation du parc automobile, les recettes de TICPE sont amenées à diminuer au cours des prochaines années.

Ainsi, « un scénario possible de réforme pourrait recentrer toute la fiscalité locale sur le bloc communal pour plus d'autonomie et de responsabilité, tandis que les départements bénéficieraient d'un financement dynamique et plus solidaire pour faire face à leurs dépenses sociales (dotation d'action sociale et fiscalité nationale) et que les régions se verraient affecter une part plus importante de fiscalité nationale économique (TVA et impôt sur les sociétés (IS)) en phase avec leurs compétences ». Cette proposition pourrait rejoindre en partie celle portée par le Livre Blanc des Régions, « Vers une République de la confiance », publié en 2022, appelant à un système de partage et de codécision pour un certain nombre d'impôts nationaux (TVA, IR, IS, CSG, etc.). Il propose notamment de rechercher les conditions dans lesquelles une fraction de l'assiette et/ou du taux de ces impôts partagés pourrait être laissée à la décision des régions sans augmentation globale de la pression fiscale. Comme le souligne à juste titre la Cour, « La mise en œuvre de toute réforme exigera en tout état de cause de rétablir la confiance entre les collectivités locales et l'État ».

Régions de France appelle l'attention sur la recommandation proposant « la suppression des rétrocessions de frais de gestion des impôts locaux ». En effet, les frais de gestion transférés aux collectivités ne contribuent pas à la clarté du système de financement des collectivités mais ces derniers constituent toutefois une ressource dynamique. Les régions, dans une exigence de prévisibilité pluriannuelle des recettes et des engagements, ne pourraient concevoir une suppression des frais de gestion qui leur sont affectés qu'à la condition qu'ils soient remplacés par une ressource dynamique.

Dans ce cadre, la Cour relève que « Les transferts de compétences s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État à leur exercice, soit une compensation de leur coût historique, sans prise en compte de l'évolution future de ces charges ». Cette observation de la Cour est assortie du constat que « Le dialogue entre l'État et les collectivités locales sur le niveau de financement des compétences transférées fait l'objet de tensions récurrentes ». Le Livre blanc des régions vise à cet égard, à garantir constitutionnellement que les ressources attribuées dans le cadre de transferts de compétences soient équivalentes aux charges transférées. Il conviendrait ainsi que ces compensations fassent l'objet d'une réévaluation régulière tenant compte de la dynamique exogène des charges transférées.

Régions de France ne partage pas l'avis de la Cour estimant que « Les mécanismes de péréquation (entre les régions) sont complexes mais leur volume est insuffisant ». À ce titre, Régions de France rappelle que la loi de finances initiale pour 2022 a réformé en profondeur le système de péréquation régionale. En effet, dans le cadre de l'accord de partenariat et en conséquence de la suppression de la part régionale de CVAE et de son remplacement par une fraction de TVA, les régions s'étaient engagées à définir un nouveau fonds de péréquation régionale avec une traduction législative au sein du PLF 2022. Il s'agissait plus particulièrement d'arrêter entre elles, à la demande du Premier ministre, la manière de répartir leurs ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle. Les régions ont considéré dans un premier temps que la substitution de la TVA à la part régionale de CVAE supprimait les différentiels territoriaux de croissance de la ressource fiscale. Elles ont ainsi cherché à gommer les disparités issues de la réforme antérieure et qui pouvaient générer des différentiels artificiels. Dans ce cadre, les Régions ont proposé d'intégrer dans la fraction de TVA (ex-CVAE) les montants issus de l'ancien fonds de péréquation régionale et les prélèvements au titre du FNGIR.

Le système finalement retenu dans la loi de finances pour 2022 diffère des propositions unanimement souhaitées par les régions. Le texte soumis au vote des parlementaires ne retient pas un retraitement spécifique pour deux Régions qui aurait permis de tenir compte de leurs situations spécifiques et ne conserve pas la transparence de la contribution de la région Île-de-France au titre du FNGIR, en ne la faisant plus apparaître comme une dépense qui aurait également été indexée sur la dynamique annuelle de TVA. Ce nouveau système permet de gommer les écarts à la croissance moyenne de la ressource de TVA qui représente 89 % des ressources s'étant substituées à l'ancienne taxe professionnelle. Les régions ont également proposé la création d'un dispositif supplémentaire de solidarité au bénéfice de la Corse et des régions et collectivités d'Outre-Mer, compte tenu des spécificités liées à leur insularité ou à leur situation ultra-marine. Cette proposition prend la forme d'un fonds de solidarité inédit auxquels contribuent seules les régions de métropole. Ce fonds a été doté en 2022 d'un montant égal à 0,1 % de la fraction de TVA ex-CVAE, soit près de 10 M€. À compter de 2023, ce fonds montera en charge chaque année à hauteur de +1,5 % de la dynamique cumulée, en complément de la péréquation régionale. Il s'agit, là encore, d'un effort de solidarité conséquent, complémentaire de celui dû en tout premier lieu par l'État à l'endroit de ces collectivités.

Concernant les modalités de la contribution éventuelle des collectivités au redressement des finances publiques, la Cour estime que « L'interdépendance financière entre l'État et les collectivités locales est

telle aujourd'hui qu'un redressement durable des finances publiques dans leur ensemble passe par un nouveau pacte financier entre eux, fixant des engagements réciproques, respectueux de la libre administration des collectivités locales autant que de l'exigence d'une participation de toutes les administrations publiques à l'effort de retour à une trajectoire soutenable dans la durée ». Comme Régions de France a pu le rappeler à de nombreuses reprises, les collectivités territoriales ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances, à maîtriser leur dette et à prendre les dispositions nécessaires au rétablissement des grands équilibres. En effet, divers mécanismes permettent déjà de limiter le recours à l'emprunt et d'assurer une bonne capacité de désendettement des collectivités locales. Comme la Cour le rappelle, ces mécanismes d'encadrement de la gestion locale « constituent la garantie essentielle de la soutenabilité des finances publiques locales » telle que la règle d'or. Les collectivités, « contrairement à l'État, n'ont pas la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement, ni pour rembourser leurs emprunts en cours, la charge correspondante devant être couverte par leur épargne brute ».

Enfin, Régions de France conteste l'appréciation de la Cour selon laquelle « pour favoriser le respect de cette règle, les normes de comptabilité locale ont parfois fait l'objet d'accommodements qui nuisent à la fiabilité des comptes locaux, comme la Cour l'a plusieurs fois souligné. En particulier, les collectivités comptabilisent les subventions d'équipement qu'elles versent à l'actif de leur bilan, comme s'il s'agissait d'un élément de leur patrimoine, alors que l'État comptabilise ces mêmes flux de subventions dans ses charges » et que « Tous ces traitements comptables dérogatoires, dont l'État a souvent été à l'origine, ont pour objectif d'éviter de peser sur les budgets de fonctionnement et de permettre le financement des subventions d'équipement par l'emprunt ». Les subventions d'équipement versées par les collectivités contribuent en effet directement au développement de leurs territoires : leur comptabilisation en investissement se justifie pleinement tout en assurant une bonne tenue des finances locales comme les différentes analyses au sein du présent projet de rapport le démontrent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Chapitre 1^{er} : la décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

Départements de France (DF) considère que les multiples réformes qui ont jalonné ces quarante dernières années sont largement responsables de « l'essoufflement de la décentralisation » (nouvelles cartes territoriales, nouveaux modes de scrutins, métropolisation et nouvelles répartitions de compétences).

Pour Départements de France, l'élément structurant de la première étape de la décentralisation a bien été la liberté de gestion des affaires locales résultant de la suppression de la tutelle.

Mais, comme le souligne le rapport, la logique des blocs de compétences se heurte au principe de réalité lié à la complexité de l'exercice des compétences confiées aux départements

Toute nouvelle modification de la répartition des compétences départementales devra tenir compte de la nécessité de préserver l'efficacité de l'action publique liée aux solidarités tant sociales que territoriales.

Par ailleurs, [...]DF partage les observations de la Cour relatives à l'échelon de proximité et de référence qu'a toujours été le département.

Cependant, DF souligne la nécessité de dépasser la question de la répartition des compétences entre les échelons pour lui préférer le principe de subsidiarité permettant de soutenir l'activité économique de proximité et les mobilités.

L'inadaptation de l'organisation déconcentrée de l'État par rapport à la décentralisation résulte d'un pilotage stratégique, mené en contradiction avec les objectifs même de celle-ci.

Ainsi, le retrait de l'ingénierie de l'État a été compensé par les départements qui ont préservé leur ingénierie départementale (80 agences environ) apportant ainsi leur soutien au bloc local.

DF partage le constat d'une insuffisante coordination et complémentarité des politiques menées par les différents échelons de collectivités au titre des compétences propres ou partagées.

À cet égard, les départements constituent la bonne échelle pour favoriser cette complémentarité qui améliorerait l'efficacité et la lisibilité des politiques publiques par le biais des chefs de filât des départements : inclusion numérique, logement social, gestion de la ressource en eau et des

réseaux, accessibilité aux services de proximité ou encore lutte contre les déserts médicaux pour ne citer que quelques exemples. Par ailleurs, il nous apparaît indispensable, pour sortir de cet enchevêtrement des compétences, de rendre le département, pilote des politiques médico-sociales, sociales et territoriales.

Il est urgent de clarifier les bons niveaux d'action pour agir mieux et plus efficacement, mais aussi d'organiser les compétences partagées pour pallier tout risque de concurrence entre échelons et améliorer leurs synergies. Les carences de la médecine scolaire sont criantes comme l'a rappelé la Cour en 2020 et le département est la bonne maille pour tenir le rôle de pilote dans ce domaine majeur de la prévention (la France compte 900 médecins pour 12 millions d'élèves). DF soutient la proposition de la Cour d'une relance progressive et organisée de la décentralisation.

DF partage l'observation de la Cour concernant la responsabilité de l'État dans l'atteinte contrariée des objectifs de la décentralisation et sur l'inflation normative.

Mais, il existe un facteur aggravant en matière de droit des collectivités territoriales qu'il faut souligner : l'insuffisante portée de la reconnaissance de la valeur constitutionnelle des principes de libre administration et de l'autonomie financière qui la rend possible.

Un réaménagement pragmatique de l'organisation territoriale décentralisée passe par un renforcement du rôle des chefs de file et DF ne peut qu'approuver la proposition de la Cour qui affirme que la théorie des blocs de compétences ne correspond plus à la réalité. DF approuve la proposition de la Cour de confier aux départements la plénitude de la compétence sociale, dans un souci de cohérence et d'efficience des politiques publiques. Il serait souhaitable que la notion de chef de file aille au-delà d'un simple pouvoir d'organisation. DF approuve les nouvelles possibilités de délégations de compétences qui en découleraient ainsi que l'application qui pourrait en être faite concernant les départements en matière d'aménagement du territoire, de solidarité territoriale, de mobilités ou de transition énergétique. En revanche, s'agissant des possibilités de différenciation, il convient de ne pas généraliser les expérimentations institutionnelles de fusion ou de création de collectivités à statut particulier afin de conserver cohérence et homogénéité dans notre organisation territoriale décentralisée.

Chapitre 2 : Les finances locales, 40 ans après les grandes lois de décentralisation

Si Départements de France ne conteste pas l'état des lieux réalisé par la Cour sur la base des données disponibles, nous regrettons que le scénario privilégié par la Cour soit le même que celui retenu par son précédent rapport relatif aux scénarios de financement des collectivités territoriales, vis-à-vis duquel Départements de France a déjà fait part de son total désaccord.

En effet, la Cour a dit avoir travaillé à une option de réforme qui recherche « un équilibre adapté entre les objectifs d'autonomie et de solidarité pour les régions, les départements et le bloc communal » mais qui a abouti en définitive à privilégier, en ce qui concerne les départements, un financement exclusivement assuré par de la fiscalité nationale partagée et des dotations.

Départements de France tient à rappeler que nous sommes fermement opposés à la perte de l'imposition sur le foncier bâti lors de la dernière réforme fiscale, non par principe, mais parce que la possibilité d'actionner ce levier fiscal a été salvatrice pour un certain nombre de Départements quand il a fallu faire face aux conséquences économiques et financières issues de la crise de 2008, sans pour autant faire appel à l'État. Qui plus est, le foncier bâti constitue une ressource stable et résiliente ou pour reprendre les termes de la Cour dans le présent rapport « des produits d'imposition peu volatiles et protecteurs des collectivités ». Pour autant, le choix a été fait par le Gouvernement d'en priver les départements. La Cour observe par ailleurs qu'une part importante de la fiscalité perçue par les collectivités est « sans relation avec une base territoriale ». Départements de France rappelle qu'il était, de la même manière, opposé à la suppression de la CVAE. Départements de France a toujours défendu la conservation d'un panier fiscal diversifié.

Désormais, et bien que le rapport présentement commenté n'en refasse pas mention, il pourrait être envisagé de transférer, via une répartition nationale, les DMTO aux communes. Comme cela a déjà été dit, le risque serait de mettre fin à un système consolidé de responsabilité et de solidarité qui n'a aucun équivalent dans les finances locales : dispositif ambitieux de péréquation horizontale, mise en réserve collective du CFL et possibilité d'épargner individuellement les surplus de DMTO constatés.

Départements de France souhaite attirer l'attention de la Cour sur les risques de déséquilibres considérables qu'un tel bouleversement engendrerait, particulièrement pour le monde rural. Le produit des DMTO serait alors concentré sur les aires urbaines creusant encore davantage le

fossé avec la France périphérique. Lutter contre cette pente naturelle reviendrait à dépenser une énergie sans commune mesure avec les gains espérés, là où le mécanisme est parfaitement maîtrisé par les Départements qui jouent un rôle péréquateur tant au niveau de leurs territoires respectifs qu'entre eux, dans la répartition de cette ressource.

Par ailleurs, Départements de France souhaite préciser s'agissant de la situation financière présumée favorable des Départements après la crise covid 19 relevée par la Cour, nonobstant certaines disparités individuelles, qu'elle tient incontestablement à la dynamique constatée des recettes, mais également aux importants efforts de gestion qui ont été conduits par nos collectivités depuis bien avant cette crise. Nous devons cependant faire face à une explosion des dépenses sociales qui met les départements dans une situation difficile.

Enfin, Départements de France ne peut que partager avec la Cour la nécessité de « rétablir la confiance entre les collectivités locales et l'État ». L'actuel Gouvernement s'y est engagé après avoir cependant pris un certain nombre de mesures sans concertation, voire même d'information, peu ou pas du tout compensées...

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Je vous remercie de m'avoir adressé les chapitres « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver » et « Les finances locales, 40 ans après les grandes lois de décentralisation » qui seront versés au rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Intercommunalités de France partage une grande partie des constats qui y figurent et je souhaite saluer le travail approfondi des magistrats. Je les remercie en particulier d'avoir bien voulu tenir compte de certaines des observations que j'avais formulées sur la version initiale de ces chapitres.

Pour celui qui concerne les finances locales, je constate que l'analyse de la situation financières des collectivités proposée par la Cour est très globale. Les enjeux financiers tant en termes de dépenses de fonctionnement qu'en ce qui concerne le panier de ressources sont bien sûr très différents selon les niveaux de collectivités.

Intercommunalités de France partage les conclusions de la Cour concernant le décalage entre la volonté décentralisatrice des différents gouvernements dans la lignée des grandes lois de 1980 et la réalité des

moyens dont disposent les collectivités pour mettre réellement en œuvre les compétences qui leur sont confiées.

Le constat fait par les magistrats concernant le niveau relativement faible du poids de la dépense locale au regard de l'ensemble des dépenses publiques et du PIB comparativement à ce que font nos voisins européens en témoigne.

Du fait de l'importance de leurs compétences et de l'amplitude de leurs domaines d'intervention les collectivités du bloc local, communes et intercommunalités, assurent désormais une large part de la dépense publique.

La réponse aux enjeux liés à la transition écologique, à la nécessaire réindustrialisation du pays, aux besoins et aspirations nouvelles des ménages (vieillesse, évolutions des mobilités et des modes d'habitat, transformation des modes de vie...) passera nécessairement par les collectivités locales.

Intercommunalités de France partage à ce titre le constat d'un système de financement des collectivités aujourd'hui « à bout de souffle », instable, manquant de lisibilité et de prévisibilité, peu compréhensible tant pour les responsables locaux que pour les contribuables, avec des inégalités qui se creusent entre les territoires.

Hérité du passé, le système de financement des collectivités semble aujourd'hui mal armé pour faire face dans de bonnes conditions aux besoins d'investissement très conséquents des territoires. Le démantèlement progressif de la fiscalité locale (perte de la TP, puis de la TH, actuellement de la CVAE), la dépendance accrue aux dotations de l'État, l'insuffisance des taxes affectées face à des enjeux pourtant majeurs comme la transition écologique, témoignent de l'urgence à refonder de façon ambitieuse le modèle de financement des collectivités.

Dans la réponse écrite faite aux magistrats, Intercommunalités de France insistait sur la nécessité de disposer d'un système de financement lisible pour l'ensemble des acteurs, permettant une approche pluriannuelle plus favorable à l'investissement, et associé à une fiscalité véritablement locale, c'est-à-dire en lien avec le développement des territoires. Ce système de financement rénové doit s'accompagner de dispositifs de péréquation pérennes et efficaces.

Concernant le chapitre relatif à la décentralisation, je souhaite souligner l'équilibre dont font montre les magistrats en traitant conjointement des processus de décentralisation et de déconcentration, à mon sens, indissociables. Intercommunalités de France partage

notamment l'analyse de la Cour selon laquelle le préfet se retrouve en « porte-à-faux » vis-à-vis des collectivités locales puisqu'il est censé représenter chacun des ministres (malgré son rattachement au ministère de l'Intérieur plutôt qu'au Premier ministre et malgré la réduction substantielle des effectifs de l'administration territoriale de l'État), tandis que des politiques publiques majeures, dans les domaines de la rénovation urbaine, de la santé, de l'habitat ou de l'environnement, son portées par des agences et des services situés hors de son autorité. Assurément, la qualité et l'efficacité des relations entre l'État et les collectivités doivent s'appuyer sur une unicité de la parole de l'État territorial, incarnée par le binôme préfet de région – préfet de département.

Intercommunalités de France souscrit d'ailleurs aux constats de la Cour lorsqu'elle remarque que la logique de clarification des blocs de compétence, pour vertueuse qu'elle soit, achoppe en pratique sur la nécessaire complémentarité des interventions des différents niveaux de collectivités et de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques. Plutôt que de nouvelles modifications de la répartition des compétences entre niveaux de collectivités, il paraît plus judicieux de préciser au sein des différents domaines de politiques publiques le « qui peut faire quoi » et le « qui doit faire quoi » : écrire des normes, financer, être maître d'ouvrage, chef de file...

À cet égard, la notion d'autorité organisatrice (AO) peut s'avérer utile. Autorités qui ne sont pas nécessairement les seules à agir mais qui sont celles sans lesquelles rien n'est possible, les AO permettent de distinguer les rôles de coordination (chef de file) et de maître d'ouvrage. L'AO est dotée d'une capacité opérationnelle et est investie de responsabilités élargies pour territorialiser les politiques publiques. Elle dispose de moyens adaptés, financiers et réglementaires, pour mener ses missions à bien. Elle est systématiquement informée et consultée par les chefs de file pour les domaines qui la concernent. Intercommunalités de France propose d'ailleurs que les conférences territoriales d'action publique deviennent des conférences des AO, à caractère opérationnel. L'affirmation du rôle des AO, déjà effective dans les domaines des mobilités, des déchets et de l'habitat, paraît donc complémentaire du renforcement des chefs-de-file que propose la Cour.

Intercommunalités de France ne partage pas l'analyse des magistrats au sujet de la loi Engagement et proximité, qui a contribué à généraliser des pratiques de gouvernance intercommunale déjà largement répandues (conférence des maires, pacte de gouvernance). La logique de transfert de compétences « à la carte » introduite par la loi n'a pas prospéré dans la pratique. On est donc loin d'un mouvement de

« syndicalisation » des intercommunalités à fiscalité propre, qui ne correspond ni à leur logique d'action, ni à la volonté manifeste des élus du bloc communal.

Ces mêmes raisons nous invitent à quelques réserves sur l'appréciation que la Cour fait de l'intérêt communautaire. Il ne nous semble pas bienvenu de rigidifier ce mécanisme qui aujourd'hui fonctionne bien dans ses équilibres en laissant d'importantes marges de manœuvre pour s'accorder au niveau local sur les services et équipements à transférer ou à créer, sur la base d'un projet communautaire partagé. Le législateur a déjà prévu des garde-fous efficaces (impossibilité de scinder l'investissement et le fonctionnement, ou des obligations relevant du même service public).

De même le regard que la Cour porte sur les démarches de mutualisation ne nous paraît pas correspondre à la réalité du bloc local. Le projet de rapport titre « Des efforts de mutualisation insuffisantes » et relève la « timidité de l'usage que les collectivités territoriales et EPCI font des instruments de mutualisation ». Ces assertions nous apparaissent exagérées pour le bloc communal, faute par ailleurs d'être étayées. À l'échelle de ses moyens, Intercommunalités de France a réalisé une enquête sur les mutualisations entre communes et intercommunalités en 2021, dont il ressort que, sur 80 répondants, plus de 90 % des intercommunalités avaient mis en œuvre au moins un projet de mutualisation ; 58 % mutualisaient une partie de leurs services pour l'ensemble de leurs communes membres. L'usage des instruments de mutualisation est répandu, même s'il peut être inégal d'un territoire à l'autre.

À ce propos, la Cour avance l'hypothèse qu'il serait davantage fait recours à des organismes de coopération tels que les SIVU ou SIVOM, les syndicats mixtes, les groupements d'intérêt public (GIP), les SEM, SPL et SPLA, plutôt qu'à des dispositifs de mutualisation portés par les intercommunalités. Cette affirmation nous surprend dans la mesure où elle ne repose pas sur une étude ou un recensement référencé par la Cour et où les échanges au sein de notre association font état de réalités beaucoup plus nuancées, qui donnent à voir une bonne part de mutualisations organisées par les intercommunalités (instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme depuis le retrait quasi-généralisé des services de l'État, ingénierie à disposition des communes, prestations de services ponctuelles, appui aux marchés publics, etc.). Par ailleurs, l'économie mixte peut se révéler un véhicule intéressant notamment pour la transition écologique et énergétique.

Intercommunalités de France partage pleinement le constat dressé par la Cour du besoin de simplification et d'amélioration de la lisibilité des relations financières au sein du bloc local. En particulier, les règles aujourd'hui applicables à la modification des attributions de compensation sont source de grandes difficultés là où les montants en vigueur ne correspondent plus à la réalité des investissements et des coûts portés respectivement par l'intercommunalité et ses communes membres, ce qui est fortement préjudiciable dans la pratique.

Pour autant, davantage de prudence serait requise lorsqu'il est proposé de revoir en profondeur les équilibres internes au bloc local. Ainsi en va-t-il de la formule des communes-communautés qui conserve un caractère expérimental et n'a pas donné à voir toutes ses conséquences potentielles. De même, la promotion des communes nouvelles, si elle peut en pratique simplifier la gouvernance intercommunale, ne saurait être entièrement subordonnée à cette fin. La commune nouvelle doit avant tout traduire un projet politique communal.

Enfin, le scénario proposé par la Cour consistant à transférer au département les compétences et les ressources des intercommunalités lorsqu'elles ne disposent que d'une ingénierie limitée paraît hautement improbable. La Cour mentionne à juste titre l'absence de consensus sur cette proposition qui retirerait aux communes la maîtrise des projets et des services publics de proximité aujourd'hui portés à l'échelle intercommunale.

REPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 10 janvier, vous nous avez adressé deux chapitres du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

Ces projets de chapitres appellent de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

Premier chapitre - la décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver

France urbaine tient en premier lieu à saluer et appuyer le constat suivant lequel « la décentralisation [des] compétences de la vie quotidienne a eu des conséquences positives sur la qualité du service rendu » aux habitants.

Cette décentralisation ne peut toutefois se résumer à la répartition des compétences entre collectivités et groupements du bloc local. En l'espèce, une plus grande efficacité de l'action publique peut être générée

par la confiance plus que par l'uniformisation « à la Française » des interventions. Nous partageons que « dans certains domaines, [l'État] peut se désengager et accroître ainsi l'efficacité globale de l'action publique », et attendons par exemple de l'État qu'il cesse d'interférer sur le champ transféré du logement et délègue les crédits « Ma Prime Rénov » pour le volet habitat, et les crédits « Réussite éducative du BOP 147 » au titre de la politique de la ville.

Mobilités et lutte contre la pollution atmosphérique, lutte contre l'artificialisation des sols, raréfaction de la ressource en eau, enjeux de souveraineté alimentaire, approche territoriale de l'emploi... La transition écologique et démographique impose de conduire une action ambitieuse à l'échelle des bassins de vie : les grandes intercommunalités et métropoles sont à ce titre en première ligne. France urbaine partage donc la crainte implicite de la Cour (qui gagnerait à être plus fermement formulée) d'une régulière remise en cause de la construction intercommunale. Alors que les lois RCT, MAPTAM et NOTRe ont poursuivi l'affirmation du fait intercommunal et métropolitain, de récentes évolutions législatives ont pu faire craindre que la « différenciation » ne devienne prétexte au « détricotage », à la demande supposée des communes.

Pour ces mêmes raisons, France urbaine souhaite nuancer l'affirmation selon laquelle « le développement de l'intercommunalité, la complexité des partages de compétences entre les catégories de collectivités territoriales, le foisonnement de techniques de gestion locale faisant intervenir sur de nombreux dossiers un nombre croissant d'acteurs, [aboutissent au] sentiment d'une dilution des responsabilités et d'un accroissement de la distance entre le citoyen-contribuable et le cadre d'exercice de la démocratie locale ». En effet :

- c'est d'abord la coordination d'interventions publiques légitimes et attendues qui est le principal défi devant nous. À ce titre, métropoles et grandes intercommunalités ont la responsabilité d'assumer un rôle d'ensablant, y compris sur des champs qui ne relèvent pas strictement du CGCT : acceptabilité sociale de la transition écologique, santé, emploi et insertion... ;

- la distance avec le citoyen-contribuable est avant tout liée à la suppression progressive du lien fiscal commune-habitant ;

- enfin, pointer de manière implicite le « développement de l'intercommunalité » comme source de distanciation démocratique est possiblement contre-productif à l'heure où l'accélération du réchauffement climatique rendent indispensable l'accélération intercommunale.

C'est pourquoi, France urbaine reste particulièrement circonspecte face à des tentations de jardin à la Française largement démenties aujourd'hui par la réalité des interventions de chacun :

- en matière d'insertion et d'emploi, la Cour préconise de renforcer l'échelon régional. Or la proximité avec les habitants et le tissu économique place les grandes agglomérations et métropoles dans une position de responsabilité de fait : certaines métropoles gèrent par exemple le Fonds social européen, avec des taux de consommation supérieurs aux moyennes départementales ou nationales, ils animent des écosystèmes d'insertion et d'emploi que France Travail devrait d'ailleurs prendre en compte. En l'espèce, ce que la rationalisation théorique y perd, le citoyen y gagne ;

- en matière de développement économique, la Cour appelle à renforcer les capacités d'action économique des régions. Or les premières capacités restent dans les métropoles, ne serait-ce qu'en matière d'effectifs ou de budget ;

- en matière de mobilités, la Cour mentionne que le « rôle de chef de file [concept d'ailleurs largement battu en brèche par l'interdiction opportune de tutelle entre collectivités] des régions [soit] plus affirmé notamment aux abords des métropoles ». Les grandes agglomérations et métropoles sont AOM, elles sont concernées par les ZFE et depuis peu, peuvent constituer des AOM interterritoriales sous formes de pôles métropolitains.

Tous ces exemples invitent donc à placer la différenciation des modalités d'action au cœur de l'organisation territoriale. À ce titre, si l'expérience lyonnaise est un exemple et pas un modèle, elle permet toutefois d'objectiver un renforcement de la métropole solidaire ces dernières années, du transfert de certaines compétences départementales (loi NOTRé) à la signature de conventions métropolitaines dans le cadre de la stratégie pauvreté, et concrétise le principe même de différenciation.

La Cour pointe par ailleurs la faiblesse supposée des coopérations. Cette affirmation est à nuancer et à objectiver, car elle ignore un foisonnement de coopérations territoriales qui, si elles ne sont pas toujours formalisées par tel ou tel label national, n'en ont pas moins d'effets structurants. France urbaine n'a eu de cesse depuis sa création de soutenir la création de nouveaux outils de coopération, qu'ils soient organisationnels, contractuels ou financiers. Cela s'est notamment traduit par la création en 2010 des « pôles métropolitains ». Il en existe une trentaine aujourd'hui, pas uniquement autour de métropoles mais souvent autour d'un maillage de villes et d'agglomérations moyennes. Ils méritent toute l'attention des rapporteurs. Dans les suites du Pacte État-métropole

du 6 juillet 2016, France urbaine et l'ANCT avaient identifiés pas moins de 173 coopérations entre les 15 premières métropoles et les territoires voisins, preuve de la réalité de cette dynamique. Elles doivent faire l'objet d'une cartographie interactive en ligne administrée par l'ANCT.

Le destin d'une métropole est ainsi lié à son territoire, et c'est justement cette solidarité de fait qui appelle à renforcer l'Alliance des territoires et à en faire le prérequis de toute réflexion réellement décentralisatrice. L'affirmation suivant laquelle la Cour a « aussi pu constater les difficultés de mise en place des métropoles [...] et la faiblesse des effets d'entraînement attendus sur leurs territoires et leurs hinterlands » mériterait a minima d'être sourcée et explicitée, même si la Cour prend l'utile précaution de préciser que ce constat dépend de l'antériorité de l'histoire intercommunale. Aucune métropole française ne se développe au détriment de son territoire. Et si l'on peut trouver des territoires se développant mieux que leur métropole, l'inverse n'est en revanche jamais vrai.

Deuxième chapitre – les finances locales, un mode de financement à redéfinir

Grâce à une mise en perspective sur la « durée longue », ce projet de chapitre éclaire opportunément ce qui caractérise le profil financier des collectivités françaises :

- un poids de la dépense publique locale qui demeure en retrait par rapport aux autres pays européens (cf. graphique n° 4), conduisant à ce que la France demeure un pays moins décentralisé que ses voisins ;

- une constante maîtrise de l'endettement public local, conduisant la Cour, d'une part, à rappeler que « [...] alors que la dette des collectivités locales représentait environ un tiers de la dette publique en 1980 (...) elle n'en représente plus que 8,7 % en 2021 [...] », et lui permettant, d'autre part, d'exprimer que « [...] la maîtrise de la dette n'est plus l'enjeu principal des finances publiques locales » ; ce qui est, à notre sens, d'autant plus notable que les collectivités portent la majorité de l'investissement public.

Il dresse également un constat qui, 40 ans après les grandes lois de décentralisation, s'avère très insatisfaisant, à savoir :

- celui d'une régression de la responsabilisation locale : « Le principe d'autonomie financière, consacrée par la révision constitutionnelle de 2003, n'empêche pas la perception par les élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources » ;

- celui d'une immaturité qui perdure dans les relations avec l'État et les collectivités (cf. les développements du point C-4 a)- intitulé « Un dialogue insuffisant entre le Parlement, le Gouvernement et les collectivités territoriales »).

France urbaine rejoint également le diagnostic de la Cour selon lequel les produits fiscaux sont de moins en moins liés aux territoires et aux compétences exercées et que les « ressources des collectivités ont été progressivement déterritorialisées, des parts du produit fiscal national étant substituées aux recettes fiscales locales » (conclusion). La clarté du propos fait écho à l'analyse développée au B-1-, notamment : « En substituant des fractions de fiscalité nationale, sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de taux, à des recettes de fiscalité locale, elles ont retiré des marges de manœuvre financières aux collectivités. Ce faisant, elles ont distendu le lien, pour les habitants comme pour les entreprises, entre contribution à la charge publique locale et service public rendu aux usagers ».

Aussi, France urbaine partage, d'une part, la nécessité de réinterroger l'architecture de ressources des collectivités en général et du bloc local en particulier, et, d'autre part, l'urgence d'une reconsidération de la gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités.

Dès lors, l'association confirme le propos selon lequel nombre des propositions du récent rapport de la Cour intitulé « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution » rencontrent son adhésion. Il y a dans ces recommandations des axes de réforme qui rejoignent les propositions que France urbaine porte, telle que, par exemple, la nécessité de sortir du piège des compensations de la fiscalité « morte ».

Pour autant France urbaine estime que lorsque la Cour met en avant la nécessité d'affirmer la contribution des collectivités à une trajectoire soutenable des finances publiques, il aurait été pertinent qu'elle fonde son propos non pas uniquement sur le fait que « les règles européennes sont à considérer globalement au titre des finances de l'État, mais également de celles des organismes de sécurité sociale et de celles des collectivités territoriales », mais qu'elle se fasse également l'écho de la double finalité mise en avant par la Commission Européenne elle-même. À savoir, non seulement « assurer une réduction de la dette progressive et crédible » mais également « accroître l'investissement public en faveur de la transition énergétique » (pour reprendre les termes de la « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2022 », en date du 23 mai dernier).

En effet, à notre sens, le débat sur l'association des collectivités à la trajectoire globale des finances publiques ne peut pas être déconnecté de la réflexion européenne sur l'indispensable accélération des investissements publics induits par la crise climatique.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance à la lecture de ces deux chapitres.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION VILLES DE FRANCE

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 habitants à 100 000 habitants, et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier du programme « Action cœur de ville » qui a été renouvelé pour cette mandature. Je vous remercie d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport public annuel 2023 consacré à la décentralisation.

Dans le premier chapitre consacré à l'analyse des évolutions juridiques entourant la décentralisation, la Cour des Comptes souligne que « la France est un pays moins décentralisé que ses voisins européens » et que « comparativement la France ne s'est pas dotée de l'organisation décentralisée proclamée par la révision constitutionnelle de 2003 » (plus faible part des dépenses locales et des compétences à l'étendue limitée). Cette perception « d'un nouvel élan à retrouver », à laquelle Villes de France adhère, témoigne d'améliorations à la fois structurelles et conjoncturelles, qui peuvent et doivent être apportées au fonctionnement de nos collectivités locales, et cela dans l'intérêt de la démocratie locale.

En effet, l'ambition du législateur de 1982 de spécialiser la gestion des compétences par niveau de collectivités et blocs de compétences (pour les départements et par la suite pour les régions) a été contrecarrée par l'exercice de la clause de compétence générale, qui a démultipliée les échelons et les niveaux d'exercice de l'action publique (politique du logement, de l'habitat et développement économique figurent parmi les exemples que vous citez). La spécialisation réengagée depuis 2008, puis les efforts de rationalisation des périmètres depuis 2014 pour les départements et les régions, la diminution du nombre de collectivités (EPCI, régions, et communes nouvelles), et le maintien de la clause de compétence générale au niveau du bloc local, sont allés dans le bon sens. Aujourd'hui, les demandes de collectivités visant à bénéficier de nouvelles

délégations de compétences, ou à exercer celles-ci de manière différenciée, restent relativement minoritaires.

En ce qui concerne le rôle et de la place des services déconcentrés de l'État, dont la Cour reconnaît une « gestion mal maîtrisée de la réduction des moyens » et « peu cohérente avec les effets de la décentralisation » sur la période passée, les élus des Villes de France restent effectivement attachés à l'idée de garder une proximité avec les services territoriaux de l'État. La crise sanitaire a d'ailleurs révélé l'importance du binôme maire- services du préfet dans la gestion de celle-ci. Une administration territoriale trop distante contrevient non seulement au principe de subsidiarité, mais est également source d'incompréhensions tant pour les usagers que pour les collectivités locales. Il ne s'agit pas forcément de garder une proximité avec les services, mais de conserver dans la pratique, une relation de proximité avec leurs décideurs (préfets, sous-préfets, magistrats financiers). Les élus locaux souhaitent ainsi conserver une proximité avec cet interlocuteur privilégié, capable d'engager l'État dans son entier, par exemple apte à engager les subventions d'équipement de l'État à l'échelon départemental.

En termes d'organisation des services publics locaux, l'enjeu pour les Villes de France reste d'améliorer l'ingénierie communale dans la conduite et la gestion d'investissements d'envergures comme ceux liés à la transition énergétique, et de garder un appui et un conseil par les services de l'État : la question des moyens humains, financiers, techniques et opérationnels dont disposent les villes moyennes pour mener leurs projets est toujours au cœur des préoccupations des élus de notre réseau. Cette préoccupation doit être prise en compte à plus forte raison dans des politiques locales qui concernent l'énergie ou le climat. À la différence des Métropoles et des plus grandes collectivités, les villes moyennes et leurs intercommunalités ne disposent pas toujours de l'offre d'assistance technique, avec des établissements publics locaux, des agences d'urbanisme et des opérateurs publics et privés bien identifiés par les services techniques.

S'agissant du principe de libre administration et des garanties apportées par le niveau des ressources propres que vous abordez dans le second chapitre, nous estimons que ce principe a été sérieusement malmené ces dernières années, et que nous ne disposons en réalité plus que d'une autonomie de gestion pour exercer des compétences générales au niveau du bloc communal. Les réformes fiscales et financières intervenues depuis une quinzaine années, ont comme vous l'indiquez conduit à réduire considérablement l'autonomie fiscale des collectivités (disparition progressive des impôts directs locaux liés aux compétences exercées, avec un pouvoir de taux comme la TP, la TH), et à réduire parfois même notre

autonomie financière, avec la remise en cause possible de dotations et de compensations fiscales dans les lois de finances successives.

Villes de France estime par ailleurs, que les transferts de charges de l'État à destination des collectivités locales, sont de moins en moins bien compensés, et de plus en plus réguliers (passeports biométriques, missions de police, fonctionnement des centres de vaccination...), ce qui aboutit dans les faits à dénaturer la libre administration des collectivités locales. Chaque transfert de compétences doit normalement être évalué et compensé, selon le triptyque « compétences – ressources – moyens ».

Quelle que soit la tendance affectant l'évolution des ressources des collectivités du bloc local pour cette mandature (question devenue centrale avec la reprise soutenue de l'inflation), il est indispensable de garder un lien entre les ressources fiscales perçues sur un territoire, et les compétences exercées (fiscalité environnementale et économique pour les EPCI, fiscalité foncière, recettes domaniales pour les communes), et d'assurer surtout une prévisibilité de nos ressources, à travers une loi de finances spécifique, ou bien à défaut un pacte ou contrat pluriannuel que vous appelez aussi de vos vœux.

S'agissant de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, les élus de Villes de France entendent la volonté des pouvoirs publics de limiter l'évolution de la dépense et de réduire l'importance de la dette publique dans sa globalité. À la vue du contexte actuel particulièrement contraignant pour les budgets municipaux, le rythme de réduction des dépenses réelles de fonctionnement qui était envisagé un temps dans le PLF pour 2023, apparaissait non seulement exagéré mais aussi pénalisant pour le fonctionnement de nos services publics locaux.

Enfin, s'agissant des relations financières au sein du bloc communal, Villes de France estime prioritaire de régler les difficultés rencontrées par les « villes-centres » au sein de leur EPCI. La correction des charges de centralité doit être apportée par le biais des concours financiers de l'État (DGF) et corrigée via une politique de redistribution nationale plus ambitieuse. Les dispositifs locaux de péréquation doivent quant à eux être refondus pour plus de lisibilité (Fonds de concours, DSC, et FPIC).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION PETITES VILLES DE FRANCE

L'APVF confirme son attachement et son intérêt aux travaux de la Cour des comptes et se félicite du choix de la décentralisation et des finances locales comme thèmes de travail du rapport public annuel 2023.

Ces deux chapitres auraient néanmoins mérité d'être traités au sein d'un chapitre unique. En effet, pour l'APVF, ces sujets ne peuvent être appréhendés de manière hermétique et cloisonnée sauf à donner une vision incomplète de la décentralisation, ou à en vider la substance.

Au même titre que le principe de libre administration, le principe d'autonomie financière fait partie des grands principes de la décentralisation. Ils sont intimement liés dans la mesure où la libre administration impose des compétences mais également des moyens suffisants : des moyens humains, des moyens juridiques qui interdisent notamment que la liberté contractuelle des collectivités territoriales subisse « une contrainte excessive » et enfin, des moyens financiers qui « ne doivent pas être restreints au point d'entraver la libre administration » (décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991).

D'ailleurs, la Cour des comptes elle-même constate que, depuis 2010, et contrairement à la méthode qui prévalait jusque-là, l'approche retenue a presque exclusivement été centrée sur la question de la répartition des compétences, laissant parfois se créer un déséquilibre entre les prérogatives transférées et la capacité des collectivités territoriales concernées à les exercer. Les actes I et II avaient reposé, eux, sur un triptyque « compétences-ressources-moyens ».

L'APVF craint que cet écart croissant entre l'exercice des compétences et la capacité à agir des collectivités territoriales ne dénature le sens de la décentralisation et ne distorde la démocratie locale, avec tous les risques que cela peut comporter, et notamment le risque d'un véritable « blackout territorial », tant du côté des élus locaux, que des agents territoriaux et de la population.

Nous partageons le constat de la Cour selon lequel le couple « commune-département » a laissé place au couple « région-intercommunalité » alors même que les besoins de proximité avec les citoyens supposent au contraire de renforcer la commune.

Nous regrettons, comme la Cour, l'éloignement de l'État des territoires au point de nourrir un véritable sentiment d'abandon. La contrainte budgétaire l'a conduit à restreindre ses moyens et à rationaliser à l'extrême sa présence dans les territoires et il peine à jouer son rôle de garant de la cohésion territoriale.

L'APVF n'appelle pas « au grand soir de la décentralisation », mais invite l'ensemble des parties prenantes à réfléchir au sens que l'on souhaite lui donner. Car, aujourd'hui, au-delà des correctifs qu'il est encore et toujours possible d'apporter au fonctionnement de notre organisation territoriale, les élus locaux se sentent profondément

dépossédés de leurs moyens d'action et de leur capacité à réaliser l'intérêt général et à répondre aux besoins de leur population.

Un toilettage de la décentralisation, via de nouveaux transferts de compétences sans moyens de les exercer, n'est pas souhaitable. En revanche, l'APVF serait très favorable à la réouverture du chantier de la révision constitutionnelle qui avait été engagé en 2018.

Cette grande réforme devrait répondre à plusieurs enjeux :

Pour renforcer la responsabilité des maires, l'APVF propose une redéfinition du principe d'autonomie financière locale et des modalités de financement des transferts de compétence ;

Pour réduire les inégalités territoriales, l'APVF suggère de refondre la fiscalité locale et de repenser les mécanismes de péréquation.

D'ailleurs, si l'APVF partage un certain nombre de constats avec la Cour des comptes sur les finances locales (complexité des dotations etc.), elle aurait souhaité qu'elle se penche davantage sur l'autonomie financière, dont le terme n'apparaît que 12 fois seulement sur 42 pages. Il n'y aura pas de décentralisation sans autonomie financière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF deux chapitres destinés à figurer dans le rapport public annuel 2023 que la Cour des comptes consacrerait au bilan de quarante années de décentralisation. Nous vous en remercions vivement.

Vous trouverez ci-joint les observations de l'AMF dans le format souhaité de trois pages. Nous regrettons officiellement ce format sur un sujet qui est au cœur de l'objet de notre Association.

I) Concernant le chapitre intitulé « la décentralisation 40 ans : un élan à retrouver », plusieurs constats relevés par la Cour rejoignent ceux de l'AMF sur l'essoufflement du processus de décentralisation et une réorganisation territoriale des services de l'État peu cohérente avec les effets de la décentralisation.

Pour l'AMF, la décentralisation n'est pas une réforme technique mais un projet politique, une revitalisation de la démocratie, une certaine vision de la société et de l'équilibre des pouvoirs. Au-delà des textes, elle

doit véritablement rapprocher la décision publique des citoyens (compétences réelles, moyens et ressources adaptés) pour améliorer l'efficacité de la gestion locale.

Force est pourtant de reconnaître que les objectifs premiers se sont effacés au profit d'une vision comptable et standardisée de l'organisation territoriale avec comme buts la rationalisation des structures locales, des politiques publiques et des moyens, laquelle serait source d'économie budgétaire. Il est d'ailleurs frappant que la Cour persiste à prôner cette approche en pointant le nombre trop important de communes et une vision dépassée de l'intercommunalité. Sur ce point, l'AMF renvoie la Cour à la réponse qu'elle lui a adressée en septembre 2022 sur le fascicule 2 du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. La tendance à inverser le processus de décentralisation depuis 15 ans s'est traduite dans de nombreux domaines par une forme de recentralisation (explosion des normes, nationalisation de la taxe d'habitation, etc.). Parallèlement et paradoxalement, l'État continue de procéder à des transferts insidieux, ce fut le cas de la Gemapi, de la sécurité publique et plus récemment du traitement de l'érosion du littoral, sans réelle compensation.

L'AMF porte avec détermination le projet d'une nouvelle loi sur les libertés locales. Cette nouvelle étape de la décentralisation doit revitaliser le processus et lui donner plus d'ambition en s'appuyant sur le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution.

1 - Dans un premier temps, cette nouvelle voie peut être empruntée en utilisant les textes existants grâce à un changement des pratiques de l'État. Les communes et les intercommunalités n'ont pas besoin de complexification excessive pour gérer leurs responsabilités. Elles sont capables d'assumer des politiques publiques, non seulement celles qui leur sont confiées mais également celles pour lesquelles l'État n'a plus de moyens suffisants pour les exercer de manière satisfaisante. L'AMF propose de laisser aux communes et aux intercommunalités le soin d'écrire la norme locale pour l'exercice de leurs compétences afin de les adapter localement (exemples : urbanisme dans les territoires ruraux, déclinaison locale des ZFE, etc.). L'expérimentation est une voie mais elle ne peut pas être la seule. Un objectif d'encadrement de l'évolution des normes apparaît également nécessaire.

2 - La commune tient une place singulière dans notre histoire et nos institutions -espace de vie, de débats, d'échanges, de secours-, repère essentiel pour nos concitoyens ; elle doit être consacrée dans la Constitution comme cellule de base de notre démocratie. L'AMF porte l'objectif de renforcer les capacités d'action des communes et accompagner

notamment la création de communes nouvelles (issue de la libre volonté des élus en lien avec leur population). Il s'agit ainsi de défendre la vitalité locale et l'égalité des habitants quel que soit leur lieu de vie. Cependant des incitations supplémentaires sont nécessaires, car le dispositif financier est aujourd'hui très insatisfaisant. Il est donc urgent de protéger les communes nouvelles des pertes de dotations et de les accompagner par un réel soutien de l'État, sans pénaliser les autres collectivités.

3 - L'AMF ne partage pas les recommandations de la Cour sur la coopération intercommunale selon une approche rigide et tutélaire. La construction intercommunale est un acquis, sa valeur ajoutée est incontestable. Une nouvelle phase dans son évolution doit être engagée : réduire le cadre des compétences aux grands enjeux de développement, d'aménagement et de solidarité intercommunale (économie, mobilité, aménagement et grands projets structurants, habitat, environnement) ; généraliser le recours à la notion d'intérêt communautaire et introduire plus de souplesse dans les transferts de compétences ; remettre de la souplesse dans la délimitation des périmètres (les SDCI n'ont plus de raison d'être).

4 - Au titre de la différenciation territoriale, la Cour propose de supprimer un échelon en créant des métropoles-départements et de confier aux départements ruraux, faiblement peuplés, les compétences et les ressources des EPCI. De tels projets semblent assez peu réalistes dans le contexte actuel et l'on peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle réforme qui amène à la création de structures mastodontes à l'échelle départementale. Permet-elle réellement une plus grande efficacité, une meilleure réactivité de l'action publique, génère-t-elle véritablement des économies d'échelle et une plus grande performance ? L'AMF ne pourra qu'être opposée à un tel schéma s'il revient à éloigner les lieux de décision pour les habitants et les entreprises ainsi qu'à écarter les communes et les maires de la gouvernance de compétences intercommunales. Ces deux hypothèses apparaissent à contre-courant des aspirations de nos concitoyens qui veulent des solutions efficaces et faciles d'accès en proximité.

5 - Une clarification de la partition des responsabilités avec l'État apparaît indispensable en matière de politique du logement ; elle doit s'effectuer selon le principe de subsidiarité. Ainsi, l'État doit fixer la stratégie nationale et confier aux collectivités la liberté de la décliner de manière opérationnelle. Il n'y a pas besoin de déclarer un chef de file mais de rationaliser la politique du logement et l'exercer au bon échelon opérationnel sur ses multiples aspects (lutte habitat indigne, attribution de logement sociaux, construction de logements sociaux, dispositifs de

défiscalisation, etc.). Il faut également laisser de la souplesse dans l'organisation des compétences au bloc local.

Plus précisément, l'AMF estime qu'il faut laisser aux communes et aux EPCI compétents en matière d'habitat la possibilité, lors de l'élaboration du PLH et en lien avec le préfet de département, d'ajuster la cartographie des zonages administratifs concernant les fiscalités incitatives (Denormandie, Pinel, logement locatif intermédiaire) et des plafonds de ressource des demandeurs de logement social. Elle considère qu'il conviendrait de transférer aux intercommunalités et aux communes, l'accompagnement financier à la rénovation et à la réhabilitation des logements et sortir de la logique de zonage pour laisser à toutes les communes la possibilité de mettre en place des dispositifs comme l'encadrement des loyers ou les opérations de revitalisation des territoires. Les maires doivent par ailleurs rester l'autorité d'attribution des logements locatifs sociaux. Il faut dans ce sens généraliser les avis conformes des maires pour les décisions de bailleurs concernant la cession de logements sociaux et intermédiaires, les conventions d'utilité sociale, les orientations des politiques d'attribution....

Dans leurs rapports avec les autres collectivités, la souplesse que peut offrir le dispositif de chef de file est intéressante en théorie pour mettre en œuvre la subsidiarité. L'AMF s'interroge toutefois sur l'étendue des attributions des chefs de file évoquées par la Cour au regard des principes de libre administration et de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Les communes et les intercommunalités ne peuvent pas être placées comme des exécutantes de schémas régionaux ou départementaux décidés sans elles, mais doivent être des partenaires et des codécideurs. Dans ce cadre, l'AMF ne partage pas la suggestion de regrouper au niveau départemental ou régional la compétence de gestion des établissements scolaires.

6 - Enfin, la décentralisation va de pair avec la déconcentration. L'AMF constate, comme la Cour, le besoin d'État dans les territoires. Elle estime important de s'appuyer sur le travail maire-préfet et a soutenu la création d'instance de dialogue aux côtés du préfet-collectivités et services de l'État- en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les pouvoirs et l'autorité des préfets de département mériteraient d'être renforcés sur les directions régionales mais aussi sur l'intégralité des services de l'État dans le département (santé, industrie, environnement, éducation). Enfin, l'accès aux services publics ne peut pas être intégralement compensé par des plateformes numériques. Il faut réinvestir les services de l'État territorial : renforcer le nombre des interlocuteurs des collectivités et accompagner leurs projets (sur le plan technique et financier).

II) Concernant le chapitre intitulé « les finances locales, un mode de financement à redéfinir ».

L'AMF déplore la confusion entre excédents et santé financière des collectivités locales. La Cour indique que les « (...) évolutions profondes n'ont pas dégradé la situation financière des collectivités territoriales, qui s'est, au contraire progressivement renforcée, y compris pendant et après les différentes crises subies par notre pays (...) ». L'importance des excédents n'est pas forcément révélatrice d'une « situation très favorable » mais plutôt d'une situation financière équilibrée. En réalité, le niveau d'épargne a été renforcé pour faire face aux crises (et non l'inverse) d'une part, et à la réduction continue des marges de manœuvre, d'autre part. Avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à hauteur de 23 Md€, le pouvoir de taux n'a été conservé que sur 15 Md€ avec le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties du département. Ainsi, la différence, 8 Md€ environ, est pilotée par l'État sous forme d'une compensation par prélèvement sur les recettes de la TVA. S'ajoute la suppression de 3,4 Md€ d'impôts économiques compensés par un prélèvement sur recettes du budget de l'État.

En excluant du calcul la CVAE sur laquelle il n'y a pas de pouvoir de taux, les ordonnateurs locaux ont ainsi perdu leur pouvoir de délibérer sur 11,4 Md€ de recettes locales, soit plus de 15 % du produit des impôts et taxes locales. La réduction du levier fiscal change le modèle économique de construction des budgets puisque les ordonnateurs locaux ne peuvent plus déterminer l'évolution d'une part importante des ressources locales pour financer les besoins locaux.

Reste la possibilité d'arbitrer sur le niveau de l'épargne. La réduction progressive du levier fiscal et des marges de manœuvre implique une attention renforcée du niveau d'épargne. L'épargne est devenue le principal levier en lieu et place du levier fiscal. Le niveau d'épargne a ainsi tendance à augmenter plus vite que l'investissement depuis 2014. Et même si l'investissement diminue, l'épargne continue d'augmenter. Par exemple, pendant toute la période de baisse des dotations, le bloc communal a dégagé des excédents et le niveau d'épargne est resté élevé, à environ 15 % des recettes de fonctionnement. Toutefois, cette période s'est aussi soldée par l'effondrement inédit des investissements (-16 Md€ pour le bloc communal).

Pour l'AMF, l'analyse de la situation financière des budgets du bloc communal ne peut donc se résumer à la constatation d'excédents mais doit aussi porter sur l'évolution de l'offre de services à la population et de l'investissement. En toute hypothèse, il ne saurait être fait grief aux collectivités d'avoir su affronter les difficultés en préservant l'équilibre des comptes.

L'AMF conteste l'analyse de la Cour sur le déséquilibre entre les collectivités et l'État central qui conduirait à ponctionner les unes pour donner aux autres « [...] La règle d'équilibre budgétaire et les réformes

favorables aux collectivités que le législateur a votées ont permis de préserver les finances des collectivités territoriales alors que l'État, directement exposé aux crises, porte aujourd'hui une part essentielle de la dette publique ». L'AMF rappelle que les collectivités locales ont déjà été ponctionnées pour plus de 47 Md€ depuis 2014 au motif qu'elles devaient contribuer à un « redressement des comptes publics » :

Total DGF perçue de 2008 à 2013 (a)	244,5 Md€
Total DGF perçue de 2014 à 2019 (b)	194,0 Md€
TVA pour les régions en remplacement de la DGF (c)	8,4 Md€
Perte de DGF entre les deux mandats = a-b-c	-42,1 Md€
Gel de la DGF = perte 1 Md€ par an en moyenne à rapport par l'inflation de 2018 à 2021	-4,0 Md€
Gel de la DGF en 2022	-1,4 Md€
Ponction totale	-47,6 Md€

Si l'on ajoute les pertes induites par l'écart à l'inflation pendant les quatre années de baisse des dotations de 2014 à 2017, ainsi que l'écart à l'inflation en 2023, la perte approche les 50 Md€. Les comptes de l'État n'ont pas fait apparaître pour autant une réduction de son déficit, celui de 2019, juste avant la crise sanitaire, restant au même niveau qu'en 2014 (3,5 % du PIB). Les collectivités locales ne devraient pas être ponctionnées pour financer les dépenses d'un État qui s'endette pour son fonctionnement et ne se réforme pas pour retrouver l'équilibre budgétaire et endiguer la spirale de sa dette. Suivre cette approche reviendrait même à entretenir le laxisme budgétaire de l'État en lui donnant les moyens de continuer sur sa trajectoire de dépenses sans avoir à améliorer son fonctionnement, au détriment des collectivités qui fournissent des services publics essentiels et constituent le dernier lien de proximité avec les habitants. En outre, la méthode pourrait aussi, à terme, propager le déficit à l'ensemble des acteurs publics.

Si l'AMF souscrit aussi au constat de la Cour sur la nécessité de « redéfinir le mode de financement des collectivités locales au regard de leurs compétences », la redéfinition de la gouvernance des finances publiques et du modèle de financement des collectivités locales est cependant un choix de société dont il appartient aux élus, et non au pouvoir judiciaire, d'en définir les contours et le contenu. Dans ce cadre, l'AMF porte la proposition des élus du bloc communal d'un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales pour garantir la stabilité, la visibilité et la prévisibilité pluriannuelles du système de financement local,

indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Par ailleurs, la multiplication des normes n'est pas identifiée dans les évolutions de la dépense publique. La gouvernance des finances publiques pourra s'intéresser à l'impact de la multiplication des normes sur l'augmentation des dépenses publiques et fixer des objectifs de plafonds de coût des normes. L'AMF propose avec le CFL et le CNEN que leurs avis soient transmis au Parlement et que soit établi un lien direct entre le CFL, le CNEN, l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'AMF porte aussi la proposition d'une réforme fiscale d'ensemble reflétant l'autonomie de gestion des collectivités locales. La décentralisation passe nécessairement par l'autonomie financière et fiscale des collectivités, la responsabilité fiscale des décideurs locaux et leur capacité à lever l'impôt. Il ne peut y avoir de réelle décentralisation sans responsabilité politique locale. Il est indispensable de restaurer l'autonomie fiscale et financière des collectivités, mise à mal par les restrictions drastiques des ressources locales et par les réformes fiscales et financières de ces dernières années. L'AMF propose qu'à chaque strate de collectivité corresponde un impôt, le panier fiscal devant reposer équitablement sur les entreprises et sur les ménages.

Enfin, la "fiscalité locale" tend à devenir un terme générique qui englobe non seulement le produit des impôts locaux mais également les compensations. Pour plus de sincérité, l'AMF propose une redéfinition des recettes propres en excluant les recettes pour lesquelles c'est la loi, et non pas le conseil municipal ou intercommunal, qui détermine le taux ou la part locale d'assiette.

Pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales, la DGF a été instituée par le législateur afin de répondre à l'obligation constitutionnelle de compensation des ressources supprimées. À l'inverse de la position de la Cour, le financement de la péréquation au sein de la DGF doit être rééquilibrée en faveur de la péréquation verticale et passe donc nécessairement par une augmentation de l'enveloppe.

Enfin, l'AMF regrette que la Cour n'ait pas mesuré comptablement les bénéfices de la décentralisation.

La décentralisation est en effet un atout pour la croissance. La démocratie de proximité libère les initiatives et participe au développement du tissu économique local. Les communes et les intercommunalités ont ainsi été au premier rang pour faire émerger des dynamiques locales : le développement du tourisme, l'accompagnement des communes sur le développement du domaine skiable, la modernisation des stations balnéaires, etc.

Pour les entreprises, la décentralisation permet le développement des infrastructures, des voies de communication par exemple, la mise à disposition de foncier, mais aussi l'attractivité des territoires pour les salariés, permettant aux entreprises de fidéliser une main-d'œuvre qui dispose de services publics locaux leur facilitant l'accès au marché du travail (crèches, écoles, etc.).

La décentralisation est un frein aux coûts supplémentaires générés par les normes. La proximité des décideurs permet de raccourcir le circuit de la décision et de paramétrer au plus près le financement des dépenses en limitant les coûts supplémentaires générés par les normes.

Les organisations décentralisées favorisent enfin le maintien des équilibres financiers. Les collectivités financent en effet plus de 70 % de l'investissement public hors R & D avec 9 % de la dette publique et des prélèvements obligatoires à 6,7 % du PIB.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE TOULOUSE

Par votre courrier du 10 janvier 2023, vous avez bien voulu m'adresser des extraits du rapport public annuel 2023 que la Cour des comptes entend consacrer au bilan de la décentralisation.

Il s'avère, en effet, que Toulouse et la réalisation de la troisième ligne de métro sont citées comme révélatrices des difficultés de coordination des actions des collectivités territoriales et de l'incohérence de leurs périmètres d'intervention, conduisant à des investissements qui ne répondraient qu'imparfaitement aux besoins des habitants et des usagers.

J'ai noté que la rédaction du rapport a légèrement évolué au regard du rapport d'observations provisoire transmis le 2 novembre dernier, au travers de l'insertion d'une phrase selon laquelle « cette situation a cessé et que les acteurs publics locaux portent désormais ensemble les projets de mobilité ».

Pour autant, le constat posé par la Cour, qui m'avait fait réagir et avait motivé ma réponse du 30 novembre 2022 n'est pas fondamentalement remis en cause par ce simple ajout, pointant une situation passée.

Je ne peux donc que m'inscrire en faux contre une telle affirmation et réitérer les éléments avancés afin qu'ils figurent expressément dans le rapport public annuel 2023.

En premier lieu, la Cour revient sur un prétendu défaut de concertation avec la région. Il n'en est rien.

Le projet de troisième ligne de métro et la définition de son tracé ont été conçus, dès l'origine, en collaboration avec la région. La complémentarité recherchée avec le réseau TER a ainsi permis une amplification de l'effet du métro au-delà de son corridor. Cela se concrétise notamment par la création de cinq points de correspondance avec le réseau ferroviaire. Le couple train / métro participe à apporter une réponse opportune à l'échelle d'un bassin de mobilité élargi. La conception de la troisième ligne de métro s'inscrit pleinement dans le schéma d'organisation de l'intermodalité décrit dans le projet mobilité qui explicite le rôle des gares dites gares amont autour desquelles s'articulent une offre TER renforcée et une offre urbaine structurante.

À ce titre, la région contribue au financement du projet de métro - une première par rapport aux deux lignes existantes - à hauteur de 120 M€, au titre de l'aménagement des stations conçues en intermodalité avec le train.

Cette participation est la preuve de la bonne coordination, exemplaire, entre la région et nous pour ce projet. Le projet de 3^e ligne, en réunissant toutes les parties prenantes, de la Métropole à l'État en passant par le département, constitue donc une avancée très positive pour le climat très partenarial qui anime notre territoire, au même titre que le portage commun du nouveau parc des expositions.

De plus, cette coordination avec la région existe en matière tarifaire comme dans les réflexions prospectives.

Ainsi, d'une part, la région Occitanie et Tisséo ont mis en place, au fil du temps et en cohérence avec les projets :

- *l'acceptation du titre urbain sur les trains du segment Toulouse Colomiers ;*
- *la tarification dite Pastel + mise en œuvre en 2015 et favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains ; cette tarification permet, avec un seul abonnement, d'accéder à l'ensemble des offres de transports ;*
- *une billettique interopérable.*

D'autre part, pour anticiper les réponses aux enjeux de mobilité du territoire, l'État, la région Occitanie, le département de la Haute-Garonne, Toulouse Métropole et Tisséo conduisent, depuis plusieurs années, une démarche partenariale prospective, tous modes de transports confondus, en s'appuyant sur des modélisations aux horizons 2030 et 2040.

Il s'agit d'une méthode dont l'objectif est de construire une vision partagée des mobilités à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine. Les cinq partenaires travaillent conjointement pour rechercher des solutions de

mobilité articulant les différents modes de déplacements (vélo, transport en commun, train, route, covoiturage) afin d'accompagner les évolutions des modes de vie, les développements économique et urbain, ainsi que les nouvelles formes et pratiques de mobilité. Le cadre partenarial de cette démarche, animée par l'État, assure un réel échange autour des études menées, qui concourt à la cohérence d'ensemble et à la collégialité des décisions prises.

Un courrier commun au Premier ministre affirme d'ailleurs l'attachement des signataires à une vision partagée et co-construite de la mobilité de l'agglomération toulousaine.

De plus, dans la continuité du travail partenarial des études multimodales qui portait essentiellement sur la création d'infrastructures, le comité de pilotage réuni en janvier 2022 a souhaité enrichir les réflexions par un volet ayant trait aux services et à l'articulation des réseaux.

Un programme de travail est en cours d'élaboration pour explorer les sujets de tarification, mobilité intégrée, coordination et articulation des offres, cohérence urbanisme-transport. Il sera proposé à la validation d'un prochain comité de pilotage.

Ce travail de coordination respecte les domaines de compétence et d'intervention de chaque acteur, et, partant, de financement.

Ainsi, l'intérêt et la nécessité de cette coordination ne sauraient faire de doute.

C'est, au demeurant, le sens de l'avis émis par Toulouse Métropole sur le projet de SRADDET arrêté par la région en décembre 2019. Il y est notamment rappelé « l'importance qui s'attache à ce que le schéma offre, en articulation avec son plan de déplacement urbain métropolitain, des perspectives stratégiques régionales ambitieuses, particulièrement pour ce qui relève de l'offre ferroviaire. (...) » et le fait « que de la qualité des stratégies régionales de mobilité et de leur planification opérationnelle dépendent en majeure partie la réussite des objectifs de desserrement et de rééquilibrage territorial, ainsi que la mise en œuvre efficace des processus accompagnant la nécessaire transition écologique et énergétique ».

Dans ces conditions, la Cour continue de donner à voir, au travers de cet extrait, une image erronée de la réalité toulousaine. Se référer au rapport public de la Cour datant de 2019, qui avait survolé déjà le sujet de la troisième ligne de métro, n'est pas gage de crédibilité : nous avons déjà, à l'époque, pointé avec force les incohérences de l'analyse de la Cour.

Ainsi, il n'est pas responsable de se prononcer sur la perfection ou l'imperfection d'un projet de transport, en une ligne, alors que ce projet a

fait l'objet de milliers de pages d'études et de débats, pour parvenir à une situation consensuelle validée par une déclaration d'utilité publique.

En second lieu, l'objectif, prôné par la Cour, de rendre plus intelligible et plus efficiente l'action publique locale ne peut évidemment qu'être partagé. Il interroge, en revanche, sur sa résonance s'agissant de la rationalisation prônée de l'organisation territoriale, d'autant que l'extrait communiqué ne fait que l'évoquer sans le détailler.

La pratique démontre qu'à chaque politique publique servant les enjeux métropolitains peut correspondre une « bonne échelle » de mise en cohérence et de gouvernance territoriale. C'est vrai pour la gestion de l'eau, en liaison avec les bassins versants par exemple, c'est vrai aussi pour l'efficacité des politiques de mobilités, c'est encore vrai pour la mise en œuvre de stratégies alimentaires et agricoles.

Par ailleurs, la réflexion autour des périmètres des institutions doit intégrer la question de leur masse critique, des limites à leur extension et de leur fonctionnement, avec un risque de politiser les débats au sein des instances dirigeantes au détriment de la coopération. À ce titre, la réponse à l'émiettement des communes, au-delà de l'attachement que chaque habitant peut avoir avec sa mairie, constitue un préalable à lever avant tout mouvement.

L'enjeu est donc moins celui de la recherche du périmètre idéal de chaque institution que celui de la capacité des acteurs locaux à développer librement des « ententes » interterritoriales et des démarches opérationnelles communes.

Votre réflexion m'étonne d'autant plus que la Cour des comptes, en 2019, a su pointer l'inefficacité de la fusion des régions pour obtenir des économies et un service public plus performant. L'âge des grands remaniements territoriaux me semble être définitivement derrière nous. Alors que nous avons entamé les travaux d'un projet extrêmement ambitieux, pesant plusieurs milliards d'euros d'investissement, s'aventurer dans des réflexions de gouvernance me semble tout à la fois dangereux et peu responsable. Nos projets et nos concitoyens ont besoin de stabilité. Cette stabilité n'obère pas nos capacités à dialoguer, bien au contraire : elle crée les bonnes conditions pour une coopération sereine.
