

N° 679

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
portant contribution à un bilan de la décentralisation,

Par M. Edmond HERVÉ,

Sénateur.

(1) *La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de :*
M. Claude Belot, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : RICHESSE DES TEXTES	11
A. LE TEMPS DE LA HARDIESSE ET DE LA PRUDENCE	12
1. <i>La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</i>	17
2. <i>La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État</i>	19
B. LA PRÉVENTION DES RUPTURES	23
1. <i>L'esprit de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (dite loi Joxe-Marchand)</i>	24
a) L'organisation de l'État : elle n'est pas adaptée à la décentralisation.....	24
b) L'organisation de la démocratie locale	25
c) La relance de la coopération intercommunale	25
2. <i>Le contenu du texte</i>	30
a) Prévenir la rupture administrative	30
b) Prévenir la rupture démocratique	31
c) Prévenir la rupture institutionnelle.....	32
C. DE L'AMÉNAGEMENT AU DÉVELOPPEMENT	33
1. <i>Une loi de correction : la loi n°95-115 dite « loi Pasqua »</i>	33
2. <i>Le renouvellement de l'État</i>	43
a) La loi n° 99-533 du 25 juin 1999, dite « loi Voynet »	44
b) La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement »	49
D. TEMPS DE CRISPATION	52
1. <i>Le rapport Mercier</i>	52
2. <i>Le rapport Mauroy</i>	58
3. <i>La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité</i>	61
E. LA DÉCENTRALISATION DANS LA CONSTITUTION	68
1. <i>Justifications juridiques</i>	69
2. <i>Justifications politiques</i>	70
a) Le principe de décentralisation	72
b) Le principe de libre administration	73
c) Le principe de subsidiarité	75
d) Le principe d'expérimentation	76
e) L'autonomie financière	77
f) L'appel au citoyen.....	83
F. LA RÉPUBLIQUE DE LA PROXIMITÉ	84
G. RUPTURE OU INNOVATION	90
1. <i>La réforme de la taxe professionnelle</i>	95
2. <i>La réforme des collectivités territoriales</i>	95
a) Une rupture : la limitation de la clause de compétence générale	95
b) Une innovation contestée : le conseiller territorial.....	96
(1) Des griefs politiques.....	96
(2) Des griefs d'ordre juridique non retenus par le Conseil Constitutionnel.....	98
H. DÉCENTRALISATION ET CONSEIL DE L'EUROPE	99

CONCLUSION	103
1. <i>Au cours de ces trente dernières années, des étapes se dégagent</i>	103
2. <i>L'effectivité du droit</i>	104
3. <i>Au plan territorial, notre pays, d'histoire et d'État ne progresse durablement que dans l'équilibre</i>	105
DEUXIÈME PARTIE : LES ÉVIDENCES	107
A. LA QUERELLE ET L'OUBLI	107
1. <i>Querelle et fausses vérités</i>	107
a) Nous aurions trop de niveaux de collectivités	107
b) Notre système serait trop coûteux	109
c) Notre système serait illisible.....	112
2. <i>L'oubli : la fonction économique des collectivités territoriales</i>	113
a) Administrations publiques locales et Produit Intérieur Brut	114
b) Dépenses des administrations publiques et dépenses publiques locales.....	114
c) Évolution de l'investissement décentralisé.....	115
(1) L'évolution globale	115
(2) L'évolution par niveau.....	115
(3) Total des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (équipement et subvention d'équipement, hors remboursement).....	117
d) Analyse des dépenses des APUL par fonction de 1998 à 2009.....	117
B. UNE DOUBLE ILLUSION	125
1. <i>L'illusion méthodologique des blocs de compétences</i>	125
2. <i>L'illusion constitutionnelle</i>	133
C. LE GRAND ÉVITEMENT	137
D. LA TRANSFORMATION TERRITORIALE	142
1. <i>La coopération intercommunale</i>	142
a) Éléments statistiques.....	143
b) La dynamique de coopération	145
(1) Un mouvement complexe et diversifié	145
(2) Un mouvement qui demande diplomatie et fermeté.....	146
2. <i>La régionalisation</i>	148
a) L'approche statistique globale	149
b) Les disparités.....	151
(1) Les disparités démographiques.....	151
(2) Les disparités dans le maillage communal des territoires	151
(3) Les disparités financières	151
(4) Les disparités sociales	152
E. L'ENJEU DÉPARTEMENTAL	152
1. <i>La modernisation du département</i>	155
2. <i>La question financière départementale</i>	156
a) Bilans particuliers : quelques illustrations.....	156
b) Bilan général	169
F. LA MUTATION DES ACTEURS	174
1. <i>La mutation de la fonction publique territoriale</i>	174
a) Mutation quantitative.....	174
b) Mutation qualitative.....	180
2. <i>Le maire : permanence et variation</i>	185
a) Observations générales	185
b) La perception des élus locaux par les citoyens.....	187
(1) Les manifestations de la bonne image des élus locaux auprès des Français	188

(2) Les logiques qui « impactent » l'image des élus locaux	191
c) Évolution de l'origine sociale des élus territoriaux	193
G. ÉLÉMENTS POUR UN ACCORD	195
1. <i>Les raisons de la décentralisation</i>	195
a) Avec la décentralisation, le nombre de décideurs s'élargit considérablement.....	195
b) La décentralisation permet la prise en compte des réalités territoriales et de leurs composantes.	199
c) La décentralisation contribue à une meilleure mobilisation des ressources	199
d) La décentralisation aide à la réforme de l'État	200
e) La décentralisation est un thème politique de rassemblement	200
(1) François Mitterrand et la décentralisation	201
(2) Jacques Chirac et la décentralisation.....	202
2. <i>Une diversité d'approche</i>	204
(1) Le point de vue de Lionel Jospin	204
(2) Le point de vue d'Alain Madelin	207
(3) Le point de vue de Jean-Pierre Chevènement	208
(4) Le point de vue de François Fillon.....	209
3. <i>A la recherche de dénominateurs communs</i>	212
a) Analyse des rapports « Balladur » et « Krattinger-Gourault »	213
(1) Le rapport « Balladur »	213
(2) Le rapport « Krattinger-Gourault »	215
(3) Des similitudes	217
(4) La contribution du Conseil économique, social et environnemental	219
b) Synthèse de nos rencontres dans les départements	222
(1) La responsabilité des gestionnaires décentralisés	223
(2) Le rapport à l'État	224
(3) L'autorité déconcentrée de l'État.....	227
(4) L'intercommunalité	229
(5) Les sujets particuliers	230
 PROPOSITIONS	 234
 ANNEXES	 242
<i>Examen du rapport par la Délégation, le 28 juin 2011</i>	243
<i>Liste des personnalités rencontrées lors des déplacements</i>	254
<i>Liste des personnalités auditionnées au Sénat</i>	261
<i>Comptes rendus des personnalités entendues par la délégation</i>	262
Audition de M. Jean-Pierre Balligand, coprésident de l'Institut de la décentralisation, le 8 février 2011	262
Audition de M. Roland Ries, président du Groupement des autorités responsables du transport, le 8 mars 2011	270
Audition de M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le 26 avril 2011	276
Audition de M. Daniel Canepa, président de l'Association des membres du corps préfectoral, le 24 mai 2011	283
<i>Débat d'orientation et lancement du groupe de travail « Bilan de la décentralisation », le 6 octobre 2010</i>	290
<i>Points susceptibles d'être soulevés lors de l'audition des responsables de la DATAR par le groupe de travail « Bilan de la décentralisation »</i>	298
<i>Tableau récapitulatif des ressources de compensation, fiscales et budgétaires, dont ont bénéficié les collectivités territoriales, lors des principaux transferts, créations ou extensions de compétences</i>	317
<i>Tableaux récapitulatifs des dépenses des collectivités territoriales</i>	322
<i>Trente ans de production législative : les principales lois relatives à la décentralisation</i>	328

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

C'est au cours du débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales, tenu au Sénat le 17 juin 2010, que l'auteur du présent rapport interrogea M. Alain Lambert, alors président de notre Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur l'opportunité, voire sur la nécessité, « *d'établir un bilan du processus de décentralisation* ».

L'objectif d'une telle initiative tient en quelques mots : disposer d'un état des lieux objectif, condition d'une démarche consensuelle et, de ce fait, permettant un dialogue loyal et d'assurer l'avenir.

Cette suggestion reçut aussitôt un accueil favorable de notre ancien collègue, qui s'en fit l'écho en des termes dépourvus de toute ambiguïté : « *l'établissement d'un bilan relève de nos compétences (...). Ce qui compte, puisque nous faisons vivre le principe de loyauté, c'est de pouvoir travailler ensemble sur des éléments et des référentiels incontestables, de coopérer dans un environnement de confiance essentiel à la réussite de la décentralisation* ».

Certes, comme le rappellera M. Alain Marleix, alors secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, de nombreux travaux ont permis de dresser un bilan de la politique de décentralisation de façon objective. Le Sénat en fut d'ailleurs à la pointe, avec en particulier la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales ; pour y avoir lui-même participé, votre rapporteur peut témoigner du souci permanent de dialogue et d'impartialité qui a animé ses travaux, sous la présidence de M. Claude Belot et la plume de nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault. D'autres réflexions, à l'instar de celles du Comité pour la réforme des collectivités locales piloté par M. Édouard Balladur, méritent également d'être signalées.

Pour autant, si la proposition d'un bilan de la décentralisation n'était pas, en juin 2010, une idée nouvelle, elle s'inscrivait dans un contexte considérablement modifié depuis la présentation des rapports précités, marqué notamment par la réforme de la taxe professionnelle et par d'importants textes en préparation, voire proches de leur adoption définitive (le Sénat s'apprêtait alors à examiner en séance publique, pour son ultime lecture avant la commission mixte paritaire, le projet appelé à devenir la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dont le contenu était donc largement dessiné). L'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait d'ailleurs, peu auparavant, émis l'idée d'un bilan de la décentralisation qui lui aurait semblé d'une grande utilité avant même l'adoption de la réforme des collectivités territoriales.

Aussi, après que son président eut organisé en son sein un débat d'orientation sur cette proposition, notre Délégation à la décentralisation a-t-elle approuvé, le 6 octobre 2010, le principe de la constitution d'un groupe de travail informel, auquel se joindront MM. Yves Détraigne, Claude Jeannerot, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard et Rémi Pointereau.

La coordination en fut confiée à votre rapporteur qui, lors de cette réunion de lancement¹, fit part de son intention de conduire une démarche ouverte, pluraliste. Il souligna que son souhait d'un bilan objectif trouvait sa source dans les deux discours – controversés – prononcés par le Président de la République à Toulon et à Saint-Dizier. Ces discours justifiaient une démarche dont les grandes lignes pouvaient s'articuler ainsi :

- dans un premier temps, une description du nouveau paysage territorial au travers des différents textes, y compris de la Constitution. Le fait est que, même si la France n'est pas un État fédéral, la dimension constitutionnelle est souvent bien étrangement absente des débats relatifs à la décentralisation ; l'actualité de cette époque en fournissait d'ailleurs une nouvelle illustration remarquable, peu après les discussions de l'Assemblée nationale sur l'abandon de la clause générale de compétence, constituant pourtant « *une novation juridique de taille par rapport à nos grandes lois de décentralisation* ». Parallèlement à la donne constitutionnelle, la description du nouveau paysage se devait d'évoquer également la régionalisation, la problématique départementale (« *avec les deux missions qui doivent relever de ce niveau de collectivité : la solidarité sociale et la solidarité territoriale* »), l'intercommunalité et « *la permanence municipale* » (à savoir le fait que le maire reste depuis toujours l'élu le plus populaire aux yeux de nos concitoyens) avec son exemplarité ;

- dans un deuxième temps, une approche quantitative des collectivités, de leurs budgets, de leur fiscalité, de leur impact en différents domaines, économiques notamment ;

- ensuite, une description des principales caractéristiques de notre décentralisation : une évolution qui l'a fait passer d'une décentralisation de « transfert » à une décentralisation de « projet », dont l'une des preuves réside dans les nombreux documents prévisionnels, prospectifs, pluriannuels dont se dotent nos collectivités et leurs établissements ; les avancées de la démocratie réalisées grâce à la décentralisation... ;

- enfin, un examen des réformes en cours et des attentes qui, après elles, demeurent insatisfaites.

A la suite de cet exposé, le débat qui s'était ouvert au sein de votre Délégation a permis de préciser la période sur laquelle devait porter ce bilan de la décentralisation (à savoir depuis 1982) et de mentionner des thèmes pour lesquels les intervenants manifestaient un intérêt particulier : la

¹ Le compte rendu de cette réunion figure en annexe du présent rapport.

déconcentration, la place des préfets, le rôle des départements, l'apport de la décentralisation en faveur des lycées et collèges, la démocratie représentative et participative, la tutelle des normes, l'explosion des dépenses sociales départementales, la nécessité de distinguer ce qui relève de l'État ou d'une collectivité...

Sur la base de cette « feuille de route », votre rapporteur s'est rendu dans dix-sept départements, pour y rencontrer les acteurs de la décentralisation sur le terrain : élus de tous les niveaux de collectivités et de tailles diverses, responsables d'intercommunalités, associations des maires, préfets... Tous les membres du groupe de travail ont systématiquement été conviés à ces déplacements, au cours desquels leurs interlocuteurs leur ont toujours réservé le meilleur accueil. Ceux-ci, par-delà leurs différences (de sensibilité politique ; de fonctions ; de catégorie, de richesse et de taille de collectivité ; de situation géographique...), ont toujours fait montre d'un même sens (aigu) de l'intérêt général, d'une même volonté (sans faille) de servir leurs concitoyens et d'une très forte implication (parfois à la limite de l'abnégation) dans la conduite des affaires qui leur sont confiées.

Ces déplacements ont été complétés par de nombreuses auditions au Sénat, ouvertes à tous les membres de votre Délégation et qui, pour certaines, ont même donné lieu à des réunions plénières de celle-ci (dont les comptes rendus figurent en annexe du présent rapport).

Nourri de ces rencontres¹, riches d'enseignements et complétées par des recherches personnelles ainsi que par l'expérience de son auteur, le présent rapport s'inscrit dans une ligne proche de celle définie lors de son lancement étant précisé que, depuis lors, votre Délégation a examiné de nombreux rapports qui, eux aussi, participent d'un bilan de la décentralisation, apportant leur pierre à un état des lieux exhaustif.

Cette exhaustivité, le présent document n'y prétend pas, d'où sa qualification de « *contribution à un bilan* ». Il est doublement limité à la France métropolitaine et aux textes généraux. Ses développements s'ordonnent en deux parties, consacrées respectivement à la richesse des textes et aux évidences.

Avant de les présenter, votre rapporteur tient à remercier M. Claude Belot, président de votre Délégation, pour avoir non seulement confirmé l'entreprise décidée avec son prédécesseur, mais aussi pour l'avoir favorisée.

¹ Dont la liste figure en annexe.

PREMIÈRE PARTIE : RICHESSE DES TEXTES

De 1982 à 1986, la décentralisation fait l'objet de 40 lois et de 300 décrets ; les années suivantes ne démentent pas ce rythme créateur, ponctué par la loi du 16 décembre 2010¹.

Si l'on considère cette production législative, la France n'apparaît pas conservatrice.

Dans un souci d'évaluation pratique, nous analyserons les principales lois institutionnelles, dans un ordre chronologique et en rappelant éventuellement leur contexte.

Avant d'être un objet d'analyse et de recherche, la décentralisation relève d'une conception et d'une action politiques. Nous en trouvons des traductions tout au long de notre Histoire : elle nourrit un processus toujours inachevé.

De grandes dates l'illustrent² :

- les lois des 14 et 22 décembre 1789 consacrent la commune comme cellule administrative de base, la reconnaissance d'un « pouvoir municipal » et le département en tant qu'entité administrative ;

- la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) voit la naissance des préfets et sous-préfets, aujourd'hui encore acteurs essentiels de la déconcentration, complément indispensable de la décentralisation ;

- la loi du 21 mars 1831 instaure l'élection (alors au suffrage censitaire) des conseillers municipaux, dessinant les contours de ce qui deviendra un critère consubstantiel à la notion de collectivité territoriale : une administration par un organe élu ; la même décision sera prise pour les conseillers généraux par la loi du 22 juin 1833 ;

- la loi du 18 juillet 1837 reconnaît à la commune la personnalité morale, autre critère consubstantiel à la notion de collectivité territoriale ;

- la loi du 10 août 1871 instaure l'élection au suffrage universel du conseil général (l'exécutif du département demeurant cependant le préfet) et pose le principe selon lequel « *le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département* », dit clause générale de compétence, qui devait perdurer jusqu'à nos jours ;

- La loi du 5 avril 1884 fait entrer la commune dans l'ère de la modernisation démocratique ; deux ans auparavant, la loi du 28 mars 1882 avait définitivement posé le principe, après un dispositif provisoire prévu en

¹ D'autres mesures ont été examinées par le Parlement (fixant le nombre de conseillers territoriaux) ou le seront prochainement : élection des conseils de collectivités territoriales ou des EPCI, renforcement de la démocratie locale, proposition de loi organique concernant les collectivités d'Outre-mer...

² Cf. Marc Thoumelou : « Les collectivités territoriales, quel avenir ? », La Documentation française, juillet 2011.

1871, de l'élection du maire (sauf à Paris, pour laquelle il faudra attendre 1977) ;

- la Constitution du 27 octobre 1946 consacre, pour la première fois dans notre norme suprême, le principe de libre administration des collectivités locales ; elle prévoit en outre de confier l'exécutif du conseil général à son président.

- la V^e République, par ordonnance du 5 janvier 1959, crée le syndicat de communes à vocation multiple et les districts urbains.

- la loi du 31 décembre 1966 organise les communautés urbaines.

A la suite de mai 1968, le Général de Gaulle imagine une région décentralisée, refusée lors du référendum du 27 avril 1969, pour des raisons étrangères à la question régionale. Finalement, avec la loi du 5 juillet 1972, la région ne sera qu'un établissement public territorial (et ce jusqu'en 1986).

Dans ce long cursus, les lois « Mauroy-Defferre » de 1982-1983 ouvriront une nouvelle étape, fondatrice, reconnue aujourd'hui unanimement.

Nous en ferons le point de départ de la chronologie des analyses qui suivent, limitées à la France métropolitaine et aux textes généraux.

Plusieurs périodes peuvent être observées : commençons par le temps de la hardiesse et de la prudence.

A. LE TEMPS DE LA HARDIESSE ET DE LA PRUDENCE

C'est celui des deux lois Defferre-Mauroy du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983.

Gaston Defferre, ministre de la Décentralisation et de l'Intérieur, présente sa conception de la décentralisation devant l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981, en introduction du projet de loi portant « *droits et libertés des communes, des départements et des régions* ».

Son approche relève plus d'une conception de la démocratie que de la simple technique de la décentralisation.

Il faut, dit-il, mettre ce projet – et ceux qui vont suivre – en correspondance avec le changement rapide et général de la société française marqué certes par les sciences, les techniques, la culture mais surtout par les « *aspirations des hommes et des femmes, des jeunes et des vieux* ».

Il observe que, dans tous les pays démocratiques, « *il a été fait droit au besoin de concertation, d'association, de participation, au travail qui prépare les décisions concernant les citoyens dans tous les domaines : politique, administratif, culturel, dans l'entreprise, le temps libre, la vie associative* ».

Partout, « *la décentralisation est devenue la règle de vie ; partout sauf en France* ». Gaston Defferre cite le Général de Gaulle, qui a perçu « *le*

besoin de participation dont il voulait faire un droit, mais il a fait face à un blocage.

Il accuse les responsables politiques qui ont maintenu en tutelle les élus locaux, départementaux, et régionaux, « *mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée, de plus en plus technocratique* ».

Le maire de Marseille s'élève contre cette classe qui se prétend « *éclairée* », mais demeure en réalité « *dominatrice* » par son engendrement d'une « *administration et d'une réglementation étatiques, tatillonnes, bureaucratiques (et d'un) dirigisme étouffant pour les élus et les entreprises* ».

Il se réfère à « *Paris* », « *centre de décision unique* », où les chefs, cadres d'entreprises et les maires doivent se rendre pour traiter les affaires.

Pourquoi cette volonté, ce fait centralisateur ?

Gaston Defferre a deux explications :

- la conviction de supériorité que « *seuls ceux qui appartiennent à un certain milieu social où se transmet héréditairement le pouvoir économique sont capables de gouverner la France quand ils ont reçu un certain type d'éducation et d'instruction qui, croyait-on, les destinait à être supérieurs aux autres* » ;

- une défiance certaine « *à l'égard des Français et spécialement des provinciaux, voire la peur de leur confier des responsabilités importantes* ».

Face à cette société, il existe une « *France profonde* » qui est « *dans nos villes, dans nos villages. Elle aspire à tenir sa place, à être considérée, à jouer son rôle, à choisir son destin. Il est injuste et dangereux de la maintenir sous le boisseau, de l'empêcher de s'exprimer, de décider pour elle-même* ».

Les majorités présidentielle et législative de mai-juin 1981 ont confiance en cette France là pour choisir des « *élus majeurs, responsables libres d'agir sans tous ces contrôles a priori, sans que leurs décisions ne soient remises en cause, retardées, déformées par des fonctionnaires ou des ministres lointains qui connaissent mal leurs problèmes et que rien n'habilite à décider à la place des élus locaux, départementaux et régionaux* ».

Pour Gaston Defferre, la décentralisation relève donc bien évidemment de l'impératif démocratique, mais également des « *nécessités du développement économique et social* », d'une vie moderne.

Motivée, justifiée, cette décentralisation est-elle crédible ?

Oui : le ministre prend à témoin « *le dévouement, la compétence, le désintéressement* » des élus. Il cite certes les élus des grandes villes qu'il connaît bien, « *entourés d'adjoints, de services administratifs et techniques qui les conseillent et les aident* », mais il pense plus spécialement « *aux autres élus, à ceux des villes petites et moyennes, aux élus ruraux... A ces paysans, à ces ouvriers qui s'identifient à leur ville, à leur village, qui en connaissent*

presque tous les habitants, toutes les rues, tous les chemins, tous les besoins. Ces maires, ces conseillers généraux sacrifient leurs heures de loisirs, quand ils ne prennent pas sur leur temps de travail, pour s'occuper de leur mairie et de leur canton ».

Ces hommes et ces femmes méritent qu'on leur fasse autant confiance, qu'« *aux services anonymes d'un ministère parisien ou même d'un ministre quel qu'il soit et quelle que soit sa couleur politique* ». La décentralisation n'est pas une « *déchéance ministérielle mais un bon service pour la France* » en donnant à ceux qui en forment le tissu, le droit d'être eux-mêmes et la possibilité de jouer pleinement leur rôle.

« *Bien servir la France* », c'est aller vers « *une nouvelle citoyenneté* », c'est renforcer l'État en le désencombrant, en lui permettant « *de se consacrer pleinement à ce qui lui revient de droit pour faire moins, pour faire mieux* ».

Une grande transformation politique et administrative appelle deux principes complémentaires : « *la liberté et la responsabilité* ».

C'est à partir de ce socle que Gaston Defferre annonce les différents projets de loi que le Gouvernement va soumettre au Parlement. Il parle à l'unisson d'une nouvelle génération d'élus, ceux arrivés dans les mairies en 1977. Beaucoup d'entre eux ont de l'admiration pour Hubert Dubedout, homme novateur et expérimenté¹.

Le député-maire de Grenoble s'exprimera en parfaite communion avec son collègue de Marseille, mais il le fera en puisant dans son vécu personnel. Il évoque tout d'abord « *la force du courant profond qui porte nos concitoyens vers l'autogestion* », ce militantisme associatif, riche « *d'associations familiales, de défense du cadre de vie, des consommateurs ou des locataires* ».

Il témoigne du « *désir d'expression des cultures locales* », de l'existence d'un « *vaste mouvement culturel* », de la « *révolte du monde rural contre la suppression des services publics* ».

Il accuse l'opposition de ne pas être à l'écoute des aspirations culturelles et politiques de nos régions, d'avoir tenté d'étouffer leurs personnalités et d'avoir « *dans certains cas [répondu] par un dispositif policier* ».

La victoire du 10 mai ? :

« *Celle-ci tient en grande partie à la capacité de nos élus locaux les plus jeunes à se saisir de tous les problèmes relatifs à la vie locale, à se mettre*

¹ Hubert Dubedout (1922-1986) fut maire de Grenoble de 1965 à 1983, président de la Fédération des élus socialistes et républicains de 1977 à 1983. Elu député, il présida en 1982 la Commission nationale du développement social des quartiers. Avec le Mouvement des groupes d'action municipale (1964) et la politique qu'il va mener à Grenoble de 1965 à 1983, il incarne un nouveau modèle du maire urbain.

à l'écoute des populations pour discuter longuement de tous les sujets, qu'il s'agisse du travail, de l'habitat, du temps libre et cela pour rechercher les solutions les plus adaptées sans entrer dans le labyrinthe des procédures administratives et financières ».

Lui aussi se réfère au personnel communal et départemental : *« ce personnel est capable d'enthousiasme et il se porte souvent au devant des citoyens. Très souvent aussi il se sent proche des élus locaux qu'il accompagne dans les réunions publiques pour mieux percevoir de quelle manière doit évoluer la façon d'accomplir la tâche qui lui est confiée ».*

Il reviendra à Michel Debré d'être le porte-parole de l'opposition¹. Il se prononce contre la disparition de la tutelle *a priori* car il n'accepte pas que le préfet perde tout pouvoir d'approbation préalable et que son recours au tribunal administratif n'ait pas de caractère suspensif. Dans ces conditions, le représentant du Gouvernement ne peut plus défendre l'intérêt national : *« la délibération d'une ville, d'un département, d'une région portant atteinte à l'unité de la Nation, aux principes fondamentaux de sa solidarité, de sa culture, de son éducation, aux compétences intérieures ou extérieures de l'État, ne peut être ni abrogée, ni même suspendue ».*

Avant que le Conseil d'État ne se prononce, il faudra des mois : *« Que dira l'étranger ? Que dira la France ? Que les Français ne sont plus gouvernés ».*

A l'appui de sa démonstration, Michel Debré décrira la situation suivante : *« Imaginons, mes chers collègues, qu'en période de crise viticole ou de crise fruitière, le conseil général d'un département du sud de la France, ou le bureau de ce conseil général...[prenne] une délibération interdisant le transport sur le territoire du département des vins ou des fruits importés d'un pays de la CEE alors que de telles mesures de sauvegarde sont aux termes de la loi de la seule compétence du Gouvernement. Le commissaire de la République n'aurait aucun moyen de s'opposer à l'exécution de cette délibération. Le bureau du conseil général ou le conseil régional pourraient ainsi empêcher en fait le Président de la République d'être le garant du respect des traités et le Gouvernement d'être le garant de l'application des lois ».*

L'ancien Premier ministre se prononce contre le projet du Gouvernement qui, selon son analyse, fait disparaître la supériorité de l'État sur les collectivités territoriales, porte atteinte à la souveraineté de l'État, fait des collectivités territoriales des *« collaborateurs à égalité de droit et de légitimité »* avec l'État.

Sans surprise, l'un des pères de la Constitution de 1958 estime que le Gouvernement se libère de la Constitution en portant atteinte au principe

¹ Intervention à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981 (cf. Journal officiel des débats, p. 326 et suivantes).

d'unité nationale non seulement au sens le plus élevé, mais dans le quotidien même.

Pour Michel Debré, la décentralisation ne peut que reconstituer des féodalités et, pire conséquence, « *c'est beaucoup plus qu'une réforme de l'État. C'est en effet une conception non-unitaire mais fédérative de la France* ».

Pour sa part, Olivier Guichard n'est pas par principe hostile à la décentralisation, mais il estime que la démarche gouvernementale manque de cohérence¹. Le système actuel en a une : celle du centralisme. Il faut la remplacer par celle de la décentralisation, car « *le cadre actuel est vermoulu* ».

Mais alors sur quoi Olivier Guichard fonde-t-il son procès ?

Les vraies tutelles étant financières et techniques, il aurait fallu, estime-t-il, commencer par définir des compétences pour éviter un risque de concurrence entre l'État et la région.

Il conçoit la décentralisation à partir d'une spécialisation des niveaux de l'administration afin de « *ne pas laisser chacun faire un peu de tout... Vous nous proposez des ...vides (...) au lieu de partager d'abord des compétences entre collectivités nationales et locales, bien articulées entre elles, on se lance aujourd'hui dans la séparation des collectivités locales, c'est-à-dire dans l'organisation de leurs rivalités, voire leur antagonisme. C'est là qu'il y a danger pour l'unité de la République* ». Il retrouve Michel Debré : avec lui, il craint également pour « *l'unité de nos lois et la cohérence de notre administration* ».

Il demeure persuadé que l'on s'achemine vers « *une administration politisée (...). Le politique doit commander à l'administratif mais il ne doit pas l'infiltrer* ».

Olivier Guichard livre, au cours de son intervention, sa conception du régime des compétences : « *Donnons aux communes une compétence générale, ouverte à toutes initiatives, aux départements des compétences précises spécialisées dans le domaine des services aux personnes, aux régions des compétences et des moyens d'intervention économique, d'aménagement du territoire et de coordination* ».

Le souci d'Olivier Guichard d'aborder prioritairement la question des compétences, nous oblige à évoquer la méthode suivie par Gaston Defferre. Il aurait souhaité aborder dans un seul et même texte les différents thèmes de la décentralisation : les institutions, les compétences, les statuts des élus de la

¹ *Devant le Sénat, Michel Giraud, rapporteur du projet, reprend cette critique tout en trouvant parfaitement contradictoire le triptyque « décentralisation », « planification », « nationalisation ». Au titre de la défense des collectivités locales, pour Michel Giraud, la suppression de la tutelle risque de compromettre la protection du citoyen, l'exécutif élu porte en lui le risque de l'arbitraire, d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, d'une concurrence entre collectivités territoriales au détriment des communes (JO des débats du Sénat, le 28 octobre 1981, p. 2225).*

fonction publique territoriale, les finances... Vaste ambition pour qui veut aller vite¹ !

D'où le premier texte sur « *les droits et les libertés des communes, des départements et des régions* ».

Gaston Defferre savait qu'au sein même du Gouvernement « *la séparation des compétences* » ne faisait pas l'unanimité. Lui-même restait profondément attaché à la commune, le Premier ministre Pierre Mauroy penchait pour la région et le Président de la République pour le département.

Il s'ensuivit une égale décentralisation pour les trois échelons de l'administration territoriale.

Notons l'ordre : commune, département, région. Voulu par Gaston Defferre, il symbolise une dynamique partant de la base, alors que ses collaborateurs avaient prévu un ordre inverse².

Hardiesse mais aussi prudence !

1. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Cette loi, qui fait de la région une collectivité territoriale³, commence par l'affirmation d'un principe traditionnel mais essentiel : « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* ».

Immédiatement, il est précisé que des lois déterminent la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ainsi que la répartition des ressources publiques.

Elle consacre la suppression des tutelles administratives et financières sur les collectivités territoriales :

– les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales, départementales et régionales sont exécutoires de plein droit. Transmis dans un délai de quinze jours au représentant de l'État, celui-ci peut saisir le tribunal administratif, dans le délai du recours pour excès de pouvoir, pour défaut de légalité ;

¹ Tout comme Olivier Guichard, Paul Girod au Sénat critiquera cette « législation en cascade » qui, selon lui, parcellise les problèmes et ne permet pas de porter un jugement global sur l'ensemble de l'opération.

² Cf. « Hommage à Gaston Defferre », Colloque du 1^{er} octobre 1991, présidence de l'Assemblée nationale.

³ Cette consécration est un aboutissement : en 1955, 22 régions de programme en métropole ont été créées, remplacées en 1960 par « des circonscriptions d'action régionale ». Le décret du 14 mars 1964 institue les préfets de région et la loi du 5 juillet 1972 fait des 22 régions des établissements publics avec un conseil régional non élu et un comité économique et social. L'exécutif demeure dans les mains du préfet. L'alinéa 67 de l'article 59 précise : « La création et l'organisation des régions en métropole et outre-mer ne portent atteinte ni à l'unité de la République ni à l'intégrité du territoire ».

– le budget bénéficie de ce même régime mais, s'il n'est pas adopté avant le 31 mars, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes qui formule des propositions au représentant de l'État qui règle le budget et le rend exécutoire.

Le principe de l'équilibre budgétaire s'impose, tout comme celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables (du Trésor) qui ne peuvent subordonner leurs actes à une appréciation d'opportunité.

Les présidents du conseil général et du conseil régional exercent de plein droit la fonction exécutive¹.

L'article 32 mérite une attention particulière :

« Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique ou juridique ».

La commune, le département et la région, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe d'égalité des citoyens et des règles définies par l'État, peuvent intervenir en matière économique et sociale (y compris par des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté).

De manière plus générale, le conseil régional (élu au suffrage universel direct) *« a compétence pour promouvoir le développement économique, social, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ».*

Il est créé dans chaque région une chambre régionale des comptes composée de magistrats inamovibles. La chambre juge les comptes publics des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de toute institution qui en reçoit un concours financier. Les chambres concourent au contrôle budgétaire des collectivités territoriales, de leurs établissements et peuvent présenter des observations de gestion. Elles ont un rôle d'observatoire et de conseil.

L'article 91 crée *« un comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques »* au sein du Conseil national des services publics départementaux et communaux afin d'alléger, de simplifier, d'unifier ou d'adapter les procédures.

Tant pour le département que pour la région, la loi précise que le représentant de l'État est nommé par décret en Conseil des ministres, qu'il est seul à s'exprimer au nom de l'État devant le conseil général ou devant le conseil régional. Il représente chacun des ministres et dirige les services de

¹ Ils peuvent disposer « en tant que de besoin » des services extérieurs de l'État.

l'État (sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'État). Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et du contrôle administratif. Il est le seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique.

Dans le souci d'un bon fonctionnement, cette loi prévoit un large usage de la convention, qu'il s'agisse de favoriser l'action commune, de coordonner ou de transférer des services, biens et immeubles. Tout comme le principe de consultation qui demeure une référence¹.

Remarquons enfin les nombreuses relations prévues entre « *le représentant de l'État et les collectivités décentralisées* ». Elles témoignent d'une volonté de cohérence et de cohésion, tout spécialement en une période dominée par les défis économiques et sociaux.

2. La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 commence par l'affirmation de principes fondamentaux qui vont constituer la charte de référence de la décentralisation. Symboliquement, les premiers articles du titre I concernent les pouvoirs des collectivités territoriales :

– les communes, les départements, les régions « *règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* » ;

– les collectivités territoriales « *concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ». De ce fait, l'État perd le monopole de l'intérêt général ;

– les communes, les départements, les régions sont naturellement des cadres de participation des citoyens à la vie locale et la garantie de l'expression de la diversité de celle-ci. Il y a là reconnaissance de la dimension politique des collectivités territoriales, même si la notion de citoyenneté locale n'est pas précisée ;

– le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre demeure, même lorsqu'il y a transfert de compétence ;

– les transferts de compétences et de ressources sont concomitants après évaluation préalable. L'article 5 acte le principe de compensation concomitante, précisant : « *toute nouvelle charge incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des*

¹ Cf. l'article 63 et le Comité économique et social, article 68 et le Comité régional des prêtres.

règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article 94 » ;

– pour exercer leurs compétences, les collectivités territoriales peuvent s'associer et « *conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences* ». Selon l'article 12, « *les services de l'État, des régions et des départements peuvent apporter leur concours aux communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences dans les conditions définies par convention passée, selon le cas, entre les représentants de l'État, le président du conseil régional ou le président du conseil général et le maire de la commune concernée* » ;

– dans un souci de rationalisation, « *tout transfert de compétences de l'État au profit des départements et des régions s'accompagne du transfert des services correspondants* » et d'une réorganisation des services extérieurs de l'État ou d'une partie. Le transfert de compétences de l'État aux collectivités locales ne peut amoindrir les services nécessaires à l'exercice des compétences relevant des communes ;

– la convention préside à ces transferts ;

– esprit de coopération encore : le président du conseil régional ou le président du conseil général peut disposer « *en tant que de besoin des services extérieurs de l'État* » ; des conférences d'harmonisation des investissements se tiennent au niveau départemental et régional ;

- les articles 19 et suivants règlent le régime des biens meubles et immeubles accompagnant le transfert de compétences.

Ces principes posés, le titre II traite « *des compétences nouvelles des communes, des départements et des régions* » :

– les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement définissant à moyen terme les perspectives de leur développement économique, social et culturel et déterminant les programmes d'action correspondants, précisant les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics. Le périmètre de ces chartes est arrêté, sur proposition des communes intéressées, et après avis du conseil général, par le représentant de l'État. Si l'agglomération compte plus de 100 000 habitants ou si les communes appartiennent à plusieurs départements, le représentant de l'État dans la région décide après avis du conseil régional et des conseils généraux concernés ;

– le territoire français étant « *le patrimoine commun de la Nation* », chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Les collectivités publiques harmonisent leurs documents d'urbanisme « *dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* » ;

– l'article 35 de la loi fait appel à l'aménagement du cadre de vie, à la gestion économe du sol, à la protection des milieux naturels et des paysages, à la promotion de l'équilibre entre les populations des zones rurales et urbaines.

Ces différents objectifs doivent se retrouver dans les schémas directeurs¹, les schémas de secteur intercommunaux. Le représentant de l'État, après avis, en arrête le périmètre et l'élaboration du schéma relève d'un EPCI compétent ou d'un syndicat intercommunal créé à cet effet dans la concertation. Le schéma est définitivement approuvé par l'organe délibérant ou dans certaines conditions par le représentant de l'État.

La mise en œuvre de ces schémas relève des plans d'occupation des sols « élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune », des « schémas de mise en valeur de la mer » (élaborés par l'État, en concertation avec les collectivités intéressées, approuvés par décret en Conseil d'État), des permis de construire, de lotir, de démolir et autres actes relatifs à l'utilisation du sol.

Afin de sauvegarder le patrimoine et les sites, des zones de protection du patrimoine architectural et urbain peuvent être instituées par le représentant de l'État dans la région.

L'article 76 invite les communes, les départements, les régions à définir « dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat ».

En charge du développement économique et social, de l'aménagement du territoire, la région, après consultation des départements, doit définir ses priorités. Elle peut compléter l'aide financière de l'État pour favoriser la réalisation d'opérations sociales proposées par les collectivités territoriales, faciliter l'acquisition, l'équipement et l'aménagement de terrains à bâtir, améliorer les quartiers et les logements existants, encourager l'innovation, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables.

Afin de développer le logement, les communes et les EPCI peuvent définir un programme local de l'habitat.

A la région revient la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Comme toute compétence, il s'agit d'une compétence partagée avec l'État qui reste maître des actions de portée générale. Pour l'exercice de cette attribution, la région peut passer convention avec les collectivités territoriales, les établissements publics, consulaires, les organisations professionnelles, les associations... Chaque année, la région arrête un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue après avis de divers comités spécialisés. Les communes ou

¹ Le schéma directeur remplace l'ancienne dénomination schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. L'article 40, dernier alinéa, précise que « les services extérieurs de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas directeurs, les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols ou tout autre document d'urbanisme élaboré par la commune ».

groupements de communes qui ont arrêté un programme de formation sont associés, à leur demande, à l'élaboration du programme régional. Un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue siège auprès du Premier ministre. Un fonds, géré par la région, finance la formation.

La section V du titre II comprend un article 87 ainsi libellé : « *A compter du 1^{er} janvier 1984, l'État prend en charge l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement du service public de la justice* ».

L'article 88 traite de la police : « *L'institution du régime de police d'État est de droit, à compter du 1^{er} janvier 1985, si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs et de qualification professionnelle, soit de seuil démographique, définies par décret en Conseil d'État* ».

Le titre III traite de la compensation des transferts de compétences et de la dotation globale d'équipement.

L'article 94 précise que la compensation est évaluée « *à la date du transfert* », mais l'alinéa 3 rassure : « *Pendant la période de trois ans prévue à l'article 4 de la présente loi, le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivité concernée* ».

La compensation intégrale (article 98) peut prendre deux formes : transfert d'impôt d'État et attribution d'une dotation générale de décentralisation¹. Dans un souci de simplification, il est créé une dotation globale d'équipement.

Hardiesse et prudence encore !

Gaston Defferre s'en tient à « *un équilibre harmonieux entre les trois étages : les communes, le département, la région* ».

Il refuse de se ranger aux côtés des régionalistes ou des départementalistes. Il entend « *donner du temps au temps*² ».

Hardiesse, prudence et diplomatie : rappel du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, simultanéité des transferts de compétences et des ressources...

¹ L'article 99 cite les impôts transférés : certificats d'immatriculation des véhicules à moteur pour la région ; droit d'enregistrement, de taxe de publicité foncière sur les mutations d'immeubles au profit des départements.

² Les transferts seront étalés sur trois ans : 1983 : transfert des compétences en urbanisme, logement, formation professionnelle et aménagement du territoire ; 1984 : transfert action sociale, santé et transport ; 1985 : transfert éducation, culture, environnement. D'où l'existence de deux lois successives.

Le pragmatisme du ministre d'État apparaît une nouvelle fois lorsqu'il précise que, pour exercer leurs nouvelles compétences, les communes peuvent « *soit créer leur propre service, soit recourir à des organismes spécialisés, publics ou privés, agences départementales ou bureaux d'études, soit enfin solliciter le concours de l'État. Toute autre solution qui exclurait pour les communes le libre choix, risquerait de créer une forme ou une autre de tutelle* ».

B. LA PRÉVENTION DES RUPTURES

Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, expose les raisons officielles de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République devant l'Assemblée nationale le 25 mars 1991. Il retrace notre processus de décentralisation à partir de 1871, en souligne le cours différencié et rappelle la rupture opérée par les « Lois Defferre ».

Sa conception de la décentralisation demeure classique :

« La décentralisation, pour l'essentiel, a eu pour objet d'organiser un transfert de pouvoirs : transfert des pouvoirs locaux des préfets aux exécutifs élus, transfert des compétences d'État aux collectivités décentralisées, transfert enfin des moyens financiers et des ressources humaines¹ ».

Il reconnaît que cette « *première étape n'est naturellement pas totalement achevée* » et cite la fonction publique territoriale, la clarification des compétences, la modernisation de nos structures administratives.

Dans un article du *Figaro* du 11 juin 1991, il précise sa conception. Il ajoute à sa définition de la décentralisation : pour lui, elle rapproche les décideurs des citoyens, elle libère les énergies locales des entraves jacobines, assure le développement des régions, départements et communes. Aujourd'hui, la décentralisation est acceptée mais alors que faut-il faire ? Corriger les défauts de l'édifice ? Simplifier les procédures ? Clarifier les compétences ? Rester immobile conduit à une régression.

Il faut poursuivre pour relever les défis que sont l'urbanisation, la difficulté d'adaptation du milieu rural, le déséquilibre créé par la région-capitale qui concentre richesse et pouvoir économique.

Notre maillage communes-préfectures, poursuit Philippe Marchand, ne correspond pas aux exigences du développement économique. Si nos 500 000 élus locaux, « *acteurs quotidiens de la démocratie* », sont une chance, le morcellement communal limite le partenariat avec les acteurs économiques et financiers (d'où les communautés de communes et de ville, la TPU et la TP de zone).

¹ *Le transfert des ressources humaines fera l'objet de la loi du 26 février 1984.*

L'État ? Sa présence sur le terrain est nécessaire pour faire respecter les lois, garantir les libertés, promouvoir la solidarité. Mais, à côté de ces fonctions traditionnelles, l'État doit exercer des fonctions de médiation, promouvoir le dialogue entre acteurs, distinguer les attentes et les besoins.

Philippe Marchand, lui aussi, confère au préfet un rôle essentiel en tant que « *représentant du Gouvernement et de chacun de ses ministères* ». Il a cette juste conclusion : « *La démocratie n'est pas une conséquence du développement, elle en est une des conditions* ».

Voilà ce qui inspire le texte qu'a à connaître le Parlement. Il a pour dessein de faire sortir l'intercommunalité de la gestion pour aller vers un projet de développement et d'aménagement, de perfectionner le dispositif de coopération intercommunale.

1. L'esprit de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (dite loi Joxe-Marchand)

Cette future loi doit parfaire la situation dans trois domaines :

a) *L'organisation de l'État : elle n'est pas adaptée à la décentralisation*

« *L'État, [...], ne s'est pas vraiment fait à la décentralisation ; il n'en a pas tiré les conséquences dans son fonctionnement comme dans son organisation sur le territoire. Aussi peut-on hésiter, en la matière, entre le scepticisme et la détermination¹* ».

La représentation nationale doit appuyer la déconcentration. Le Gouvernement a organisé de nombreux séminaires sur le renouveau du service public, des projets d'administration déconcentrée ont été élaborés par les services territoriaux de l'État (et non plus par les services centraux)².

A compter de 1991, vingt chapitres budgétaires de neuf ministères intéressant la politique de la ville ont été déconcentrés et globalisés, la gestion des crédits du FIAT a été déconcentrée à titre expérimental dans le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, la Conférence administrative régionale a été élargie et a vocation à devenir « *le Conseil de direction* » de l'État déconcentré pour la région.

Philippe Marchand aura raison de rappeler aux parlementaires que la déconcentration n'est pas qu'une affaire interne de l'État : elle concerne la relation de celui-ci avec les collectivités territoriales. Il ne suffit pas qu'elle soit voulue par l'État, il faut qu'elle le soit par la représentation nationale afin de reposer sur des règles durables.

¹ Philippe Marchand, Assemblée nationale, 25 mars 1991.

² Le projet de loi ATR a fait l'objet d'une large concertation avec les acteurs locaux, les associations d'élus, le Conseil économique et social...

Très clairement, le ministre fait de la déconcentration un principe de droit commun des interventions de l'État : il y a des tâches qui reviennent de droit aux administrations centrales et beaucoup d'autres qui doivent être confiées aux services extérieurs.

Cette évocation du principe de subsidiarité n'empêche pas cette précaution ministérielle : *« Il va sans dire que l'application de cette orientation s'entend sous réserve du pouvoir général d'évocation qui appartient en propre à chaque ministre, en sa qualité de responsable de son administration »*.

La déconcentration doit privilégier le niveau régional : le préfet de région doit avoir *« un pouvoir d'orientation de l'activité des préfets de département de sa circonscription territoriale, dans le domaine de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire »*.

Pour Philippe Marchand, la prospective, la planification, la programmation des crédits, leur répartition, la synthèse, l'évaluation... relèvent de la région ; au département, la gestion de la mise en œuvre des politiques départementales ; à l'arrondissement, l'impulsion, le suivi des actions de proximité (telles que le RMI, le crédit formation...).

b) L'organisation de la démocratie locale

Pour les uns, ce corollaire, indispensable de la décentralisation, suppose un encadrement législatif ; pour d'autres, il s'agit de question de mentalité, de pratiques locales qui ne relèvent pas, par principe, du législateur.

Le Gouvernement a choisi le cadre législatif, qui oriente, facilite *« tout en donnant au citoyen des droits identiques lui garantissant une égale possibilité d'information et de participation. »* La démocratie est *« d'essence constante »*, mais elle a un contenu variable, des aspirations qui évoluent et elle demeure un *« idéal »*.

Le projet de loi traite de l'information, de la consultation, de la documentation, adaptées aux nouveaux supports médias et étendues au maximum de documents.

Le ministre de l'Intérieur soutient le renforcement du droit des élus au sein des assemblées locales, la démocratie représentative, précisant que cela ne fait pas obstacle *« à l'association des citoyens à la préparation de la décision »*. Et de citer la pratique des commissions extra-municipales, de la consultation (qui éclaire l'assemblée délibérante et complète les échéances électorales). Il voit dans la démocratie locale un moyen supplémentaire de se protéger d'éventuelles irrégularités.

c) La relance de la coopération intercommunale

Philippe Marchand fait de l'aménagement du territoire et du développement un nouvel objet de l'intercommunalité. Hier cantonnée à la

voirie, à l'eau, à l'électricité, l'intercommunalité doit investir l'aménagement qui n'a pas la priorité qui devrait être la sienne. Il a conscience qu'il faut orienter l'intercommunalité vers de nouvelles qualifications, de nouvelles compétences.

Diplomate, le ministre prend soin de redire que « *le Gouvernement n'a nullement l'intention de supprimer des communes* » et qu'en matière de coopération, ce qui compte ce sont les hommes, indépendamment de la volonté du législateur... mais il faut faire prévaloir l'intérêt général sur le particulier, la vision stratégique sur le court terme¹.

Un toilettage s'impose : les syndicats de communes n'assument pas de solidarité fiscale, les districts ne constituent pas une catégorie homogène... D'où la promotion par le projet de loi des communautés de villes (à vocation urbaine) et de communes (à vocation rurale).

Philippe Marchand, pour les distinguer, se réfère explicitement aux « *blocs de compétences* », propose la création d'une « *commission départementale de la coopération intercommunale* », d'ententes régionales.

Il plaide pour la coopération décentralisée : « *L'efficacité de notre diplomatie ne saurait être assurée si parallèlement des centaines d'initiatives de coopération non coordonnées, non spécialisées, débordaient des cadres fixés aux relations extérieures de la France. Mais, d'un même mouvement, il serait regrettable de se priver de l'enrichissement naturel que représente le développement des liens entre collectivités locales françaises et collectivités locales étrangères* ».

Le représentant du Gouvernement peut en appui citer le mouvement de démocratisation de l'Europe et de l'État auquel nos collectivités territoriales ont participé par leurs actions de formation, d'échange, de conseil... En conclusion de son intervention, Philippe Marchand parlera « *d'un retour de l'État* », retour pragmatique et démocratique.

A juste raison, il faut rappeler que la décentralisation ne se nourrit pas de l'appauvrissement de l'État et des collectivités territoriales, mais du renforcement mutuel de ces deux partenaires.

Christian Pierret, rapporteur de la commission spéciale à l'Assemblée nationale, a sa propre analyse du projet de loi et se retrouve en communion de pensée avec Gaston Defferre lorsqu'il dit que « *la décentralisation est moins une forme d'organisation du pouvoir qu'une conception démocratique [...], moderniste du pouvoir* ».

Il cite Michel Rocard, Premier ministre : « *Faire autant en matière de déconcentration que ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation* ».

¹ *Le ministre prend ses distances par rapport à la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les regroupements de communes. Sur 10 143 communes appelées à fusionner, 897 le firent. Cette loi fut particulièrement traumatisante. Des communes du département de la Haute-Marne, par exemple, en conservent la mémoire.*

Pourquoi cette attention à la déconcentration ?

Elle va de pair avec la décentralisation et mérite donc une attention législative alors que, juridiquement, il eut été possible d'en référer au règlement. Ce faisant, le Gouvernement érige la déconcentration en principe fondamental d'organisation de la République et opère une « *première innovation majeure* » : « *en posant le principe de subsidiarité, (ce projet de loi fait de la déconcentration le mode de droit commun d'intervention de l'État), les administrations centrales ne conservant que des compétences d'attribution* ».

Autre innovation, « *tout aussi révolutionnaire* » selon le rapporteur spécial : en conférant des pouvoirs de direction aux préfets de région vis-à-vis de leurs collègues départementaux, le projet de loi fait de « *la région le pivot des compétences d'État dans certaines matières essentielles... Cette déconcentration donne des marges de manœuvre aux services déconcentrés pour mettre en œuvre une politique gouvernementale* ».

En cohérence avec les raisons de la décentralisation, il faut en renforcer « *l'essence démocratique* » : si les lois de 1982-1983 ont accru le pouvoir des élus, il faut aujourd'hui renforcer le pouvoir des citoyens pour rendre la démocratie locale plus effective dans la gestion, pour « *favoriser la recomposition de la vie démocratique* », lutter contre l'abstention électorale « *pierre d'achoppement de la décentralisation et de la démocratie représentative* », soutenir les projets et ne pas oublier que « *tous les types de coopération sont bons à prendre*¹ ».

Il plaide la cause du projet d'Institut des collectivités territoriales : « *Il n'est pas de véritable démocratie sans expertise fiable, c'est-à-dire contradictoire et pluraliste. Dix ans après la décentralisation, cette structure devra permettre non seulement de faire le point mais aussi d'analyser et surtout d'ouvrir de nouvelles portes au développement de la vie locale et à la décentralisation* ».

Connaissant les réticences de certains à l'égard des « *ententes régionales* », Christian Pierret les considère comme des formules de coopération plus accomplies que les formes prévues par la loi du 5 juillet 1972 et le décret du 9 juin 1983.

Le projet de loi repose sur le principe de libre administration, favorise les conditions politiques pour enrichir la coopération. C'est moins un texte de procédure, de structure que de projet.

Ce texte fut très mal accueilli par les parlementaires de droite, du centre et du parti communiste.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, la loi est votée à l'Assemblée nationale par 287 voix contre 262. À la première lecture, le vote

¹ Christian Pierret veut étendre l'obligation d'information et de diffusion. Il cite la retransmission audiovisuelle des séances de l'assemblée délibérante.

n'y avait été acquis qu'à une voix de majorité... et l'un des votants favorables déclara par la suite n'avoir pas voulu prendre part au vote !

Robert Poujade y voit un projet « *écrit par un technocrate pour se venger des élus*¹ ».

Dominique Perben évoque la perplexité du citoyen devant « *l'enchevêtrement des compétences* », en appelle à leur clarification et dénonce « *le marquage sportif* » exercé par les préfets sur les élus.

Il met en cause la décentralisation qui a « *servi de support à un vaste mouvement de désengagement financier de l'État dans certains de ses domaines de responsabilité : éducation, infrastructures de transport, aménagement du territoire, politiques industrielles et autres...* ».

Tout à sa critique, il estime que ce texte nie la réalité rurale, oublie la réforme de l'État (qui doit rester « *un État fort, centré sur ses missions fondamentales, décidé à assumer, seul, y compris financièrement ses obligations* ») et le statut de l' élu local. La libre administration des communes recule.

Il s'interroge sur le maintien du département en tant que circonscription administrative, du fait du renforcement des pouvoirs du préfet de région.

André Rossinot réclame une réforme de fond des finances locales, constate « *la stagnation de la décentralisation* » et veut modifier la loi Falloux.

Pierre Mazeaud constate que la loi promeut la région : il propose de transférer à celle-ci les compétences du département. Il répond, par avance et à sa manière, au socialiste Robert Savy qui regrette le « *déficit de décentralisation* » des régions, la limitation de leur espace territorial (ce qui ne leur permet pas d'appréhender tous les problèmes de développement économique) et leur faiblesse financière (accompagné par l'ampleur des inégalités de richesse fiscale, d'effort fiscal, du soutien de l'État)².

Les critiques sénatoriales, notamment sous la plume du rapporteur Paul Graziani, considèrent que ce texte retarde la déconcentration, fait perdre de la souplesse aux pratiques actuelles et accorde trop d'importance à la démocratie locale qui peut remettre en cause l'élection.

Pour la majorité sénatoriale, l'entente régionale ne se justifie que comme étape vers la fusion des régions. Hostile à la création de communautés de villes et de communes, à la départementalisation imposée des services de

¹ Robert Poujade in *Libération* des 25-26 janvier 1992. Le projet ATR avait été déposé par Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur. Nommé ministre de la Défense, il sera remplacé par Philippe Marchand.

² Robert Savy en appelle à la solidarité financière et à la péréquation (Cf. débat Assemblée nationale du 25 mars 1991, JO p. 352 et 353). Régionaliste, il observe que l'opinion évolue favorablement : en 1987, la région accueille 59 % d'opinions favorables, 62 % en 1989 et 75 % en 1991 (Cf. débat Assemblée nationale du 25 mars 1991, p. 352 et 353).

secours, elle n'adhère pas non plus à l'idée d'Institut des collectivités (« *Il existe, c'est le Sénat* »). La majorité sénatoriale proposera de la remplacer par « *une Délégation parlementaire d'évaluation de la décentralisation* » composée de huit députés et de huit sénateurs, assistée d'un conseil scientifique de quinze personnalités.

Pour Jean François-Poncet, sénateur de Lot-et-Garonne, « *deux effets pervers de la décentralisation sont à corriger. Elle renvoie les collectivités à leurs ressources, les pauvres à la pauvreté, les riches à leur richesse et dans le même temps l'État se désengage de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire*¹ ».

La majorité sénatoriale critique la complexité du dispositif, ses contraintes qui portent, selon elle, atteinte au principe de libre administration. Elle demande la liberté pour les collectivités territoriales de « *concourir par tout moyen de leurs choix au financement des dépenses d'investissement* » des établissements privés d'enseignement, remet en cause la loi Falloux.

Très attaché à la libre volonté territoriale, le Sénat exclut « *toute mesure contraignante au regroupement et toute incitation financière qui n'est qu'une forme de contrainte qui ne peut conduire qu'à des regroupements artificiels* ».

Il ne peut accepter que l'on impose aux collectivités de transférer à leurs groupements « *des blocs de compétences obligatoires* ».

En résumé, le Sénat considère qu'avec le texte de l'Assemblée nationale « *nos collectivités locales vont être plongées dans le chaos* ».

Une note de la majorité sénatoriale prévoit la désuétude des districts et des communautés urbaines soumis « *à une concurrence déloyale... Le Gouvernement nous propose de passer subrepticement de la coopération intercommunale à l'intercommunalité*² ».

Pour Jean Puech, sénateur de l'Aveyron, « *l'autonomie fiscale de nos collectivités locales ne cesse de se réduire* ». Christian Poncelet dénonce lui aussi « *les transferts financiers rampants* », met en cause une « *recentralisation larvée* ».

Paul Graziani, sénateur du Val-de-Marne, reprend le même thème bien connu de « *l'enchevêtrement des structures concurrentes* ». Côté communiste, Charles Lederman, sénateur du Val-de-Marne, accuse le texte législatif de bafouer plusieurs principes des valeurs constitutionnelles³.

¹ Jean François-Poncet, sénateur de Lot-et-Garonne, Le Monde du 13 juin 1991.

² Note du Sénat, 28 janvier 1992. En 1980, il existait 147 districts, 214 au 1^{er} septembre 1991.

³ Cf. Le Monde du 16 mars 1991. Jacques Brunhes, député communiste, voit dans cette loi une menace contre l'existence des communes, une volonté de soumettre nos collectivités locales aux objectifs du X^e Plan et à l'impératif européen. Cette thèse fut reprise par le professeur Maurice Bourjol : la loi du 6 février 1992 se situe dans le contexte de l'Union européenne au moment où, estime-t-il, l'État abandonne des éléments de souveraineté à l'Union : « *L'État national renforce sa puissance commandante sur ses sujets et les collectivités décentralisées en vue d'assurer le*

De son côté, le Conseil économique et social estime « *judicieux de réfléchir aux solutions qui pourraient permettre de rendre notre organisation territoriale plus performante, sans pour autant bouleverser profondément un dispositif auquel les Français restent profondément attachés* ».

Il demande, lui aussi, « *une simplification et une clarification des responsabilités* » dans les domaines de la planification, de l'aménagement, de l'enseignement, du transport, de l'équipement, de l'urbanisme, de l'action médico-sociale. Il dénonce l'inadaptation de la fiscalité locale¹.

Par-delà plaidoyers et réquisitoires, ce texte, comme ses prédécesseurs et successeurs, choisit la stratégie de l'évitement fiscal. Il n'empêche que cette loi, réaliste et pragmatique, renonçant à toute définition exhaustive et pointilliste de la répartition des compétences, relance l'intercommunalité et l'oriente vers le développement et l'aménagement.

2. Le contenu du texte

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a pour objectif de prévenir les ruptures : administrative, démocratique et institutionnelle.

a) Prévenir la rupture administrative

Ce texte rappelle que l'Administration civile de l'État comprend les administrations centrales et les services déconcentrés (et non plus « extérieurs ») qui interviennent dans trois types de circonscriptions : régionale, départementale et d'arrondissement.

Si les administrations centrales ont des compétences de « caractère national », les administrations déconcentrées bénéficient du principe de subsidiarité. Cette expression n'est pas utilisée mais l'idée inspire.

Il appartient au préfet d'animer et de coordonner dans la région ce qui relève de la politique de l'État en matière culturelle, environnementale ainsi que ce qui est relatif à la ville et à l'espace rural.

Dans un souci de bonne harmonie et de lisibilité, un décret précisera le contenu d'une charte de la déconcentration : elle précisera les relations centre-périphéries et rappellera les grands principes d'organisation des services déconcentrés de l'État. Elle définira « *à titre principal les attributions*

respect de l'ordre juridique communautaire » in AJDA, avril 1992. Extrait du X^e Plan : « *Il est essentiel pour l'aménagement du territoire que se développent des métropoles européennes entretenant des liens étroits avec un réseau de villes moyennes dans le cadre de grandes régions... c'est dire qu'il conviendrait à la fois de revoir le nombre et les compétences mêmes des régions, de les rendre plus compétitives dans l'Europe* ».

¹ Avis du Conseil économique et social, JO, avis et rapports du Conseil économique et social, 22 juin 1990.

des services déconcentrés et à titre subsidiaire les compétences des administrations centrales¹».

Ces mêmes services, pour relever de l'État, n'en sont pas moins concernés par la décentralisation. En effet, voici un extrait de l'article 7 de la loi :

« Les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande ».

Pour en préciser le caractère partenarial, une convention (entre le représentant de l'État et l'exécutif décentralisé) peut être négociée.

Avant le 31 décembre 1992, un rapport gouvernemental sera soumis au Parlement pour rendre compte de la politique de déconcentration.

b) Prévenir la rupture démocratique

Le titre II de la loi concerne « *la démocratie locale* ».

Il y est précisé que « *le droit des habitants de la commune* » à être informés et consultés est « *indissociable de la libre administration* ». Toute personne physique ou morale peut demander des documents concernant la commune et ses différentes structures.

Les articles 11 et 12 prévoient l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire, respectivement dans les communes de plus de 3 500 habitants et à la région.

Une liste énumère les documents budgétaires qui doivent être mis à disposition².

Des procédures de participation sont prévues :

« Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune ».

La consultation peut également n'intéresser qu'une partie des électeurs pour des sujets limités géographiquement.

La décision de consulter relève toujours de l'assemblée délibérante et la consultation n'est qu'une demande d'avis.

La loi du 6 février 1992 prévoit que le conseil municipal peut créer des comités consultatifs avec des personnes n'appartenant pas au conseil municipal sur tout problème d'intérêt communal. Dans les communes de plus de 3 500 habitants et les établissements de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, une commission consultative des

¹ Philippe Marchand, Sénat, 9 janvier 1992.

² Budget, listes des subventions, des concours, budgets annexes, synthèses des documents administratifs, délégations de services, encours des emprunts, des garanties...

services publics locaux (en régie ou en délégation) doit exister. Il peut y en avoir une seule, générale ou spécialisée, ou une par objet de service public.

Au nom de la démocratie, nous pouvons être surpris d'attendre 1992 pour lire ce passage :

« *Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande* » (article 27).

Toujours à l'article 27, les nouvelles dispositions de l'article L. 318-3 du Code des communes disposent que « *dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun* ».

Le chapitre III consacre les droits à l'information des élus au sein des assemblées locales. Il rétablit, confirme ou établit plusieurs exigences essentielles, qui n'ont jamais été remises en cause par le législateur depuis lors : le droit, pour tout membre du conseil municipal ou du conseil général, d'être informé des affaires de la commune ou du département qui font l'objet d'une délibération ; l'obligation pour le maire de convoquer, dans un délai de trente jours, le conseil municipal lorsque la demande lui en est faite par le préfet ou par une partie des élus (correspondant à un tiers au moins des membres du conseil en exercice dans les communes de 3 500 habitants et plus et à la majorité des membres du conseil dans les communes de moins de 3 500 habitants) ; le respect par le maire, sauf urgence, d'un délai de convocation d'au moins trois jours francs, dans les communes de moins de 3 500 habitants, ou d'au moins cinq jours francs, dans les autres communes ; l'obligation de joindre à la convocation, dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération ; etc.

c) Prévenir la rupture institutionnelle

C'est l'objet :

– de l'article 53, qui prévoit la création d'un Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux ;

– des chapitres III et V, qui proposent à la libre volonté des communes d'élaborer « *un projet commun de développement au sein de périmètre de solidarité* », qui instituent dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale présidée par le représentant de l'État dans le département, qui créent des « *communautés de communes* » et, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, des « *communautés de villes* ».

Cette dernière disposition majeure vise à favoriser le partenariat, la péréquation. Avec la TPU et la TP de zone, c'est un nouvel élan donné au développement et à l'aménagement.

Un décret en Conseil d'État, pris sur délibération concordante des conseils régionaux, peut créer « *une entente interrégionale* », en fixe la compétence et les ressources.

L'article 64 met en place un fonds de correction des déséquilibres régionaux alimenté « *notamment, par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions* ».

L'article suivant traite de la coopération interdépartementale : toute liberté est laissée aux conseils généraux (« *même non limitrophes* ») qui peuvent associer à cette structure des conseils régionaux et des conseils municipaux.

Dernières dispositions importantes du texte :

- communautés urbaines, districts, communautés de communes, peuvent décider, à la majorité des trois quarts, de la mise en place de la taxe professionnelle à taux unique ;
- le législateur reconnaît aux collectivités territoriales la possibilité de conclure avec des collectivités locales étrangères.

C. DE L'AMÉNAGEMENT AU DÉVELOPPEMENT

Quatre lois en font leur objet :

- la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ;
- la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

La première loi est une loi de correction, les autres procèdent au renouvellement de l'État.

1. Une loi de correction : la loi n°95-115 dite « loi Pasqua »

Présentant devant l'Assemblée nationale le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire (qui deviendra la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), le Premier ministre Edouard Balladur lui assigne cinq objectifs.

Il convient tout d'abord « *de retrouver davantage de cohésion nationale, de restaurer l'équité sociale et de tirer le meilleur parti de l'ouverture de nos frontières* ».

C'est ensuite faire de l'aménagement du territoire un élément positif de notre politique économique et sociale.

De manière plus synthétique, le projet de loi vise « *le développement du territoire* » et pas simplement l'aménagement : des « *déséquilibres excessifs* » sont à corriger par une redistribution, par une création de richesse.

La décentralisation, la construction européenne ont multiplié les organismes intervenant au plan local ; il convient de faire œuvre simplificatrice pour libérer, favoriser l'épanouissement des initiatives locales ou individuelles. Toute cette dynamique ne peut exister que dans la concertation. Edouard Balladur précise : « *Pour autant, la loi pour le développement du territoire n'est pas une loi de décentralisation. La décentralisation est acquise : il faut l'aménager ou la renforcer quand c'est nécessaire. La loi qui vous est soumise n'est pas l'expression d'un retour de l'État* ».

Visant l'harmonie, la compétitivité, le Premier ministre plaide pour la coopération, la responsabilité, le plein exercice des droits et des devoirs pour « *redresser le pays* », « *bâtir le nouvel exemple français* » initié en mars 1993¹.

Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, se réfère à la large concertation qui a précédé la saisine du Parlement et commence par rappeler que la France est un tout et non une juxtaposition de collectivités ou de communautés « *aux destinées isolées* ». Favorable aux différences, hostile aux divergences, il questionne : « *Y aura-t-il encore en 2015 une France au sens où nous l'entendons et cette France sera-t-elle encore une République ?* »

Il en appelle à l'État pour faire face au vieillissement, à l'intensification de la compétition mondiale, à l'arrêt de la croissance². Selon lui, les Français « *invitent l'État à assumer de nouveau ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire, ce qu'aucune loi d'ailleurs ne lui avait prescrit de délaiss...* Faut-il laisser le marché décider seul du visage de la France et de son organisation géographique, humaine et sociale ? ».

Cet État ne doit pas être le même qu'hier : « *il s'agit d'un État simplifié, accessible et déconcentré* », qui partage clairement les compétences entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées, qui responsabilise, qui identifie de nouveaux territoires de solidarité quotidienne, qui adapte son organisation, qui concerte³.

Charles Pasqua veut armer la France pour l'horizon 2015, « *reconquérir notre territoire* » et « *éviter qu'il ne se déchire davantage* ».

¹ Dans son intervention, Edouard Balladur n'omet pas l'aspect financier du développement mais, dit-il, « *on ne réforme pas les finances locales en quelques mois sans quelques études préalables* ». Débat à l'Assemblée nationale le 7 juillet 1994 ; JO des débats, p. 4216.

² Débat à l'Assemblée nationale le 7 juillet 1994 ; JO des débats, p. 4217 et suivantes.

³ Le ministre juge que l'État a abandonné les responsabilités que la loi avait certifiées, que la « *décentralisation s'enlise dans l'impuissance ou se perd dans la rivalité* ».

À l'État donc d'organiser des réseaux de villes, des systèmes de transport et de communications, de répartir la recherche, l'enseignement, d'organiser la formation au plus près des habitants avec les collectivités locales, les entreprises publiques et privées, d'aider à la genèse des projets de développement local intégrés à des stratégies adaptées.

Autant de réformes qui « *appellent aussi celle de la décentralisation, de la finance et des finances locales. Mais elles exigent d'abord la réforme de l'État* ».

Le ministre de l'Intérieur ouvre un « *chantier législatif* » qui s'étalera sur plusieurs années. Il en va de l'existence de la France, de la République dans les vingt ans qui viennent à condition que l'on s'investisse dans le « *développement du territoire* », que l'on sache dépasser des oppositions périmées telles que celles Paris-province, métropole-ville moyenne, ville-campagne.

Ces stéréotypes n'expliquent pas à eux seuls « *les désordres urbains actuels, les menaces sur l'économie de nos territoires, les déficits d'entrepreneurs, les exclusions, le chômage, les abandons d'espaces ruraux* ».

Le ministre de l'Intérieur sait que nos concitoyens voient juste car ils « *perçoivent que ce sont tout autant sinon plus, des déficits de services publics, des lacunes dans l'organisation des services collectifs, l'insuffisance du tissu d'entreprises, des archaïsmes institutionnels et corporatifs qui empêchent le développement local, font obstacle à l'égal accès au service public, compromettent l'égalité des chances et l'insertion de tous dans le progrès général de la Nation* ».

Il ne veut pas remettre en cause les transferts de compétences qui ont été opérés au profit des régions, des départements et des communes : « *Ils ont eu suffisamment d'effets positifs pour que personne ne songe sérieusement à en contester le principe. Ces lois de décentralisation ont contribué de façon décisive à la modernisation d'une société dont la centralisation – ainsi que l'avait pressenti le Général de Gaulle – ne s'imposait plus* ».

Conscient de ne pouvoir être exhaustif, Charles Pasqua défend « *une loi de correction et non de rupture*¹ ».

Au final, la loi du 4 février 1995 (dite « loi Pasqua ») présente une grande cohérence formelle. À la suite d'un rappel de principes (égalité des chances du citoyen sur l'ensemble du territoire, condition d'égal accès au savoir, développement équilibré du territoire), le titre I crée un Schéma national et un Conseil national d'aménagement et de développement du territoire.

¹ « *Reste à l'évidence... une réforme des finances locales* » (p. 4221). En 1993, le Gouvernement soumet à une commission l'étude de la réforme de la fiscalité locale et « *tout d'abord de la taxe professionnelle* ». Lors du débat législatif de juillet 1994, Charles Pasqua reprendra à son compte les critiques habituelles formulées à l'encontre de la taxe professionnelle : *antiéconomique, complexe, imprévisible, perturbateur de gestion... Il évoque la valeur ajoutée pour servir d'assiette.*

Ce schéma fixe des orientations, établit des principes et des propositions. Elaboré en consultation avec les collectivités territoriales, il est soumis au Parlement et approuvé par la loi. Les contrats de plan État-région en découlent.

Le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, présidé par le Premier ministre, comprend des parlementaires, des représentants des collectivités territoriales, de la société civile et des personnalités qualifiées.

Découlent du Schéma national, les directives territoriales d'aménagement (qui sont des décrets ou arrêtés pris après consultation et avis du Conseil d'État), des schémas régionaux d'aménagement et de développement. Le schéma régional d'aménagement et de développement, après consultation des principales collectivités territoriales et du Conseil économique et social régional, inspire le contrat de plan État-région.

L'article 9 de la loi institue un groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire, chargé de recueillir des informations et des données nationales et internationales sur l'aménagement et le développement, ainsi que sur les expériences de développement local. Il lui revient de traiter et de diffuser ces informations aux utilisateurs publics et privés, de procéder à l'évaluation des politiques locales. Il peut bénéficier de l'apport du Comité des finances locales. Il comprend, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des parlementaires, des représentants des collectivités territoriales, des administrations de l'État, du Comité des finances locales et des personnalités qualifiées.

L'article 10 prévoit des schémas sectoriels et en énumère les thèmes : enseignement supérieur et recherche, équipements culturels, communication (transport et télécommunications), organisation sanitaire.

Le titre II consacre une disposition novatrice de la loi avec la reconnaissance des pays. Constaté par la commission départementale de la coopération intercommunale, le législateur en fait un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Il doit exprimer une communauté d'intérêts économiques, sociaux et éventuellement des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent un projet commun de développement du pays et l'État tient compte de cette réalité pour l'organisation de ses services et la délimitation des arrondissements¹.

Le pays fera l'objet de débats ultérieurs, notamment lors de la discussion de la future loi 99-533 (dite « loi Voynet ») et, dix ans après, au sein de la Mission Belot.

¹ Cf. articles 22, 23, 24 de la loi.

Il nous a donc semblé utile de rappeler la diversité des approches (sans que celles-ci ne constituent une fracture déterminante). Pour Jean-Marie Girault, avocat des pays, ceux-ci sont l'émanation d'une culture de solidarité qui définit « *un périmètre de solidarité* » (cf. la loi ATR du 6 février 1992).

Adrien Zeller préfère à la notion de pays celle de « *bassin d'aménagement* » qui correspond « *à la réalité actuelle notamment en ce qui concerne l'emploi et la formation, l'animation économique, l'insertion sociale et l'animation des jeunes* ». Il se réjouit que cette idée ait été retenue.

Alain Peyrefitte surprend : « *il faut vous féliciter d'avoir introduit une innovation capitale : la notion de pays...Une forte réalité, celle des bassins de vie* ». Il souligne « *l'insuffisance des limites administratives du département, de l'arrondissement !* ».

A l'Assemblée nationale, Daniel Colliard pense que ce n'est pas à l'autorité administrative de décider des frontières du pays : sa configuration relève des intéressés et des collectivités locales concernées. Le pays n'est pas « *décrété* » mais « *constaté* »¹.

Pour d'autres, réservés ou hostiles, c'est un concept flou au nom duquel on peut obliger une commune à rejoindre une forme imposée de coopération.

Ils y voient un risque anti-départemental ou un moyen de remodeler nos régions dans une perspective d'intégration européenne. Cette thèse fut notamment soutenue par Félix Leyzour².

Le jugement porté sur les pays dépasse les appartenances partisans : parmi les opposants nous trouvons des membres de la majorité (tels Pierre Mazeaud, Robert Pandraud) ou de l'opposition (tels Jean-Pierre Balligand ou Augustin Bonrepaux).

Le titre III traite de l'action territoriale de l'État et organise la poursuite – encadrée – de la déconcentration ouverte par la loi du 6 février 1992 (dans un délai de 18 mois après la publication de la présente loi), la réaffirmation départementale d'organisation et de modernisation des services publics – loi du 9 janvier 1985 – (propose au préfet et au président du conseil général d'être consultés sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics).

Le titre IV concerne « *les instruments financiers de l'État* » : le Schéma national d'aménagement et de développement fait l'objet de lois de programmation quinquennale, un fonds d'aménagement et de développement du territoire, géré par un comité, présidé par le Premier ministre est créé.

Dernier titre, important : le titre VI³.

¹ Assemblée nationale, débats du 9 juillet 1994, p. 4504.

² Sénat, débats du 4 novembre 1994, p. 5017 et suivantes.

³ Le titre V concerne la région de l'Ile-de-France et des zones prioritaires.

Le chapitre II du titre VI aborde un sujet déterminant : la péréquation et les finances locales.

Les rapporteurs (Gérard Larcher, Claude Belot, Jean-Marie Girault) font, à juste titre, de ce chapitre « *le cœur de la loi* ». Ils partent d'un constat simple : il existe de très forts écarts de richesse entre les collectivités et les dotations de l'État qui ont un rôle de compensation, ne jouent qu'un rôle mineur de péréquation.

Ces écarts proviennent à 75 % de la taxe professionnelle, à 90 % de la fiscalité des entreprises (taxe professionnelle et foncier bâti). Ces mêmes rapporteurs soulignent que, de 1980 à 1992, la part de la fiscalité dans les ressources totales des collectivités territoriales est passée de 34 % à 42 % alors que les concours de l'État ont baissé de 35 % à 28 %, les autres revenus (ex. : les emprunts) restant stables.

Pour Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales : « *voilà 20 ans que l'on fait de la péréquation entre collectivités territoriales, et ce par des moyens innombrables mais sans s'être fixé d'objectifs et sans mesurer les effets des dispositions qui sont prises. Et l'on découvre en chemin, ici ou là, à l'occasion des rapports que les décisions prises sont contradictoires et finissent par susciter des mécanismes pervers et contradictoires* ». Il estime que le texte proposé est intéressant : il fixe un objectif central (la correction des écarts), retient une méthode de calcul de l'ensemble des ressources et simplifie les voies de la péréquation par la réforme de la DGF.

L'article 68 fixe effectivement « *un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire* » : « *La réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges* ». Il annonce une date : « *à compter du 1^{er} janvier 1997, une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole* ». Pour ce faire :

« *II (...) l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et de leurs groupements, au sein d'un même espace régional, fait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprennent les concours de toute nature reçus de l'État, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à l'espace considéré, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes, les produits domaniaux nets de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements.*

Les ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements. Elles ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs

groupements. Les éléments de calcul et les résultats des évaluations de ressources et de charges sont soumis chaque année, par le Gouvernement, à l'examen du Comité des finances locales.

III. - La péréquation financière prévue au II ci-dessus sera opérée prioritairement par une réforme conjointe des règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement et des concours budgétaires de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements, y compris ceux attribués au titre des contrats de plan et de la dotation globale d'équipement, d'une part, des mécanismes de redistribution des ressources de la taxe professionnelle, d'autre part ».

Pragmatique, le législateur veut une mise en œuvre progressive de la péréquation mais « elle doit être effective en 2010 ». Dans cet objectif, le paragraphe IV de l'article 68 est ainsi rédigé :

« Le Gouvernement déposera devant le Parlement, avant le 2 avril 1996, un rapport comportant :

- un calcul, pour 1995, des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements selon les modalités définies au deuxième alinéa du II ;

- des propositions relatives à la détermination d'un indice synthétique permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- les résultats d'une étude sur les éventuelles corrélations entre le potentiel fiscal et l'effort fiscal ;

- des propositions tendant à renforcer la contribution des concours, dotations et ressources fiscales visés au III à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges ;

- un bilan des effets des différents mécanismes de péréquation mis en œuvre par les fonds national et départementaux de la taxe professionnelle, le fonds de correction des déséquilibres régionaux, le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, ainsi que par les différentes parts de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement. Ce bilan sera assorti de propositions de simplification et d'unification tant des objectifs assignés aux différentes formes de péréquation que de leurs modalités d'application.

Les résultats de la révision générale des évaluations cadastrales seront incorporés dans les rôles d'imposition au plus tard le 1^{er} janvier 1997, dans les conditions fixées par la loi prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux ».

Ce rapport devra recueillir l'avis d'une commission d'élus parlementaires et d'exécutifs territoriaux désignés selon les dispositions d'un décret.

L'article 69 précise que le renforcement des mécanismes de péréquation sera opéré pour chaque niveau de collectivité territoriale et que, dans l'attente des mécanismes définitifs, « *les moyens financiers qui pourront être dégagés au profit de la réduction des écarts de richesse entre collectivités territoriales en fonction du niveau de leurs ressources et de leurs charges seront principalement affectés à la correction des disparités de bases de taxe professionnelle. En 1995 ce renforcement concernera prioritairement les communes et les régions* ».

L'article 70 crée un fonds national de péréquation entre les communes¹. Dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement déposera un rapport devant le Parlement pour présenter ses propositions de réforme du système de financement des collectivités locales et en particulier de la taxe professionnelle.

L'article 75 rappelle la mission du Comité des finances locales : mission d'information, d'études, d'observation et d'évaluation au bénéfice du Gouvernement et du Parlement.

L'article 78 engage le Gouvernement à remettre au Parlement un rapport sur « *les modalités selon lesquelles le nombre de catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié* ».

Après avoir précisé la technique des ententes interrégionales (créées par décret en Conseil d'État), le texte législatif précise les modalités et le contenu de la consultation des électeurs communaux ou intercommunaux.

Cette consultation n'est qu'une demande d'avis d'un conseil municipal ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Décidée par l'organe délibérant à la demande du maire ou de la moitié des membres de l'assemblée délibérante ou du cinquième des électeurs inscrits ou de l'ensemble des maires de l'EPCI, elle est enfermée dans des conditions de temps afin de ne pas concurrencer les diverses élections et doit avoir un objet territorial.

Au 12 juillet 1994, il y avait eu 39 consultations populaires. Olivier Guichard y voit une atteinte à la démocratie représentative.

Robert Poujade hésite à adopter une mesure dont « *les conséquences risquent d'être néfastes* ».

¹ Ce fonds distribue des ressources en fonction du potentiel fiscal des communes. Cette notion est née de la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement.

Le député Patrice Martin-Lalande¹, qui a organisé une consultation dans sa commune de 4 500 habitants, énumère les trois conditions à respecter :

- réserver la consultation à un sujet stratégique pour la commune et son avenir ;
- élaborer un dossier exhaustif, transparent et ouvert ;
- intéresser les citoyens.

François Paour, président de la Fédération des maires ruraux, était favorable à la consultation populaire alors que Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, était réservé, tout comme l'AMGVF.

La future loi du 4 février 1995 puise à la bonne source : en 1994 le Sénat publie un important rapport intitulé « *Refaire la France* »²

Selon ses auteurs, l'histoire de l'aménagement du territoire comprend deux périodes : l'une marquée par « *le volontarisme* » (1947-1973), l'autre par « *le délabrement* » (1973-années 90).

Un hommage est rendu à la décentralisation : elle a mobilisé les collectivités territoriales et leurs responsables « *au service d'un développement régional, départemental et local comme jamais auparavant. Plans, programmes, démarches, institutions, projets, réalisations se sont multipliés aux quatre coins de l'hexagone... Ce surplus de motivations, impossible à quantifier mais décisif sur le terrain est du point de vue de l'aménagement du territoire, la principale retombée positive de la décentralisation* ».

Il n'empêche que celle-ci, selon les sénateurs signataires, a entraîné trois conséquences fâcheuses qui ont accentué le déclin de l'aménagement du territoire :

1. Les lois de décentralisation « *ont accentué le brouillage des compétences* ». Ces lois « *ne pouvaient à vrai dire ignorer les autres collectivités publiques pour l'exercice des compétences d'aménagement du territoire. L'auraient-elles fait qu'elles n'auraient sans doute pas été respectées* ». Voilà donc un premier reproche... fortement tempéré. Il n'empêche que les sénateurs poursuivent : « *ces enchevêtrements, recoupements et chevauchements de compétences amènent inévitablement une question : qui fait quoi ? Ce problème est d'autant plus délicat à résoudre qu'il se pose dans un État unitaire et que chaque collectivité peut estimer avoir un titre pour aménager "son" territoire, territoire évidemment "emboîté" dans celui d'une autre collectivité* ».

¹ Débat Assemblée nationale du 12 juillet 1994 ; JO Débats, p. 4759.

² Il émane d'une Mission présidée par Jean François-Poncet et compte parmi ses rapporteurs Roland du Luart, Claude Belot, Adrien Gouteyron et René-Pierre Signé.

2. La décentralisation a incité l'État à se désengager progressivement des responsabilités qui avaient été les siennes en matière d'aménagement du territoire : « *Un État décentralisé n'est pas un État qui se replie¹* ».

3. La décentralisation n'a été accompagnée d'aucune péréquation de ressources entre collectivités territoriales : « *les lois de 1981 et 1982 ont renvoyé ces collectivités à leurs propres moyens, les riches à la richesse, les pauvres à la pauvreté. La Lozère à son dénuement, les Hauts-de-Seine à leur opulence... Les crédits baissent, les structures se délitent, les primes perdent leur caractère incitatif* ».

Ces constats faits, voici les propositions de la Mission :

– Au nom de la « *clarification des compétences* », elle retient le principe du « *chef de file* » : « *une compétence ne peut être exclusivement exercée sur une collectivité publique, dans l'indifférence ou l'ignorance des compétences des autres* ».

Concertation, codécision, contractualisation sont incontournables pour « *un exercice partenarial des compétences²* ». La contractualisation reçoit un soutien appuyé des sénateurs : elle permet d'élaborer en commun, de négocier, d'adapter, de mieux exécuter. Ils font une référence positive aux contrats de plan prévus par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification³.

Un partenariat suppose une organisation : oui à un « *Conseil national d'aménagement du territoire* » et à une « *Conférence régionale de l'aménagement du territoire* ».

– Les lois de finances promises par la loi du 2 mars 1982 n'ont jamais vu le jour. Sans le dire explicitement, la Mission est sensible à la « *constitution financière* » de l'Allemagne qui précise que les ressources d'un *Land* ne peuvent être inférieures à 95 % de la moyenne nationale (par habitant) ni supérieure à 110 %. Le principe d'une fourchette n'est pas une élucubration dans un pays qui opère un partage de ses impôts nationaux.

La Mission connaît la sensibilité du sujet : si elle suggère de retenir une fourchette, si elle affiche très consensuellement des objectifs (réduction des inégalités, transparence et durabilité des règles), elle finit par se demander

¹ Le rapport reproche la mise en sommeil de la DATAR.

² Dans les pages 130 et suivantes, le rapport est très explicite : « *Il est évident que l'exercice solitaire des compétences par une collectivité publique est impossible. Et il n'est d'ailleurs pas souhaitable en démocratie* » ; « *se concerter est le fait de plusieurs, décider est le fait d'un seul. Cette formule bien connue n'est plus adaptée à un État stratège qui, dans la plupart des grands secteurs d'activités, sollicite le soutien financier des collectivités décentralisées* » ; « *La codécision responsabilise les collectivités concernées qui de simples figurants, accèdent au rang d'acteurs de l'aménagement du territoire* ».

³ Le rapport évoque le « *foisonnement* » contractuel, signe de vitalité, à condition de ne pas court-circuiter les normes supérieures.

s'il convient de choisir la spécialisation des impôts directs locaux, ou encore s'il faut imaginer de nouvelles ressources¹.

2. Le renouvellement de l'État

Trois lois vont marquer la fin de la décennie :

- la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi n° 99-533), dite « loi Voynet » ;

- la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi n° 99-586), dite « loi Chevènement » ;

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi n° 2000-1208)².

Ces trois lois forment une unité cohérente : elles prennent en compte l'élargissement des territoires sur lesquels se bâtit un projet, se conduit la planification.

Elles intéressent donc la décentralisation, mais elles consacrent l'État dans un nouveau rôle.

Elles en font ou peuvent en faire un authentique partenaire. C'est pour cela qu'elles furent également célébrées par de hauts fonctionnaires qui y virent un nouveau challenge pour leurs compétences et leurs missions³.

Les faits s'imposent : agglomérations et pays (ou bassins de vie) structurent le nouveau paysage territorial. Les périmètres de la commune, de l'intercommunalité sont trop restreints, trop fragmentés. Ils ne correspondent plus aux réalités vécues de nouvelles mobilités. De nombreux chantiers – tels que les SCOT – demandent des ouvertures.

Le temps est aux projets cohérents, transversaux, d'une planification globale.

Les acteurs de la décentralisation s'en emparent ou doivent s'en emparer mais l'État ne peut être absent.

L'État garant, l'État stratège se doit d'être un État partenaire : « *un partenaire actif des collectivités au niveau déconcentré, au cœur de nouvelles dynamiques territoriales* ».

Au moment où la décentralisation prend en considération « *le temps long* » avec les SCOT, les PDU, les PLH, les dossiers de voirie, où les

¹ La Mission voit bien les avantages de la spécialisation (simplicité, transparence, lien entre la compétence et l'assiette) mais elle l'écarte du fait de sa brutalité, de sa rigidité et de sa complexité.

² Nous ne détaillerons pas cette loi, dite « loi SRU ».

³ Ces hauts fonctionnaires étaient réunis au sein du Comité des directeurs pour le développement urbain, créé en 1999 et présidé par Jean Frébault.

documents d'État s'imposent avec les ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysage), les SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), les SAGE (Schéma d'aménagement de gestion des eaux)..., l'État local acquiert une nouvelle légitimité¹.

Il doit avoir sa place dans la construction de ce « *polycentrisme maillé* », paysage institutionnel complexe en transition.

a) *La loi n° 99-533 du 25 juin 1999, dite « loi Voynet »*

A l'origine de la loi du 25 juin 1999 dite d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et modifiant la loi « Pasqua » du 4 février 1995, nous trouvons le changement de majorité à l'Assemblée nationale et de Gouvernement.

Diverses critiques sont avancées pour justifier ce nouveau texte :

– la loi « Pasqua » (même si elle a engagé une réflexion pertinente sur le territoire) aurait eu « *une coloration fortement ruraliste* », le pays faisant l'objet de tous les soins au détriment de la ville² ;

– insuffisamment européenne, elle aurait été inspirée par une logique de l'offre et atteint « *ses limites avec l'impossible mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire... Soucieux de répondre à l'ensemble des sollicitations, (ce schéma) ne fixait pas de choix stratégiques clairs. Il est remplacé par huit schémas qui portent des besoins* »³ ;

– ce nouveau texte introduit un changement de démarche : à une démarche de construction successive d'un schéma national et de schémas régionaux, « *il substitue une approche plus intégrée et interactive, avec une première phase de définition des cadres, orientations ou stratégie – schéma de services, schémas régionaux, stratégie de contrats – puis une deuxième phase consacrée aux documents eux-mêmes prenant en compte les contributions concertées de la première phase, les schémas régionaux devant être compatibles avec les schémas de services. Ces huit schémas nécessitent une approche interrégionale et une mise en perspective à l'échelon européen* »².

Gérard Larcher reconnaît à la loi de 1995 une faiblesse : « *nous ne nous sommes pas donné les moyens économiques suffisants* »⁴.

Jean François-Poncet, président de la commission spéciale du Sénat, ne dit pas autre chose : « *Comme les crédits nécessaires à une politique d'envergure ne furent pas au rendez-vous, ce texte fondateur ne bénéficia ni du temps ni des moyens qui lui auraient permis de marquer le territoire de son*

¹ Jean Frébault voit une chance de dialogue entre l'État local et l'État central pour définir des périmètres, « *construire ensemble* » un point de vue.

² Rapport Philippe Duron n° 1288 - Assemblée nationale, 22 décembre 1998 p. 12 et suivantes.

³ Philippe Duron op.cit. Le Schéma national d'aménagement du territoire n'avait pas été validé par le Gouvernement Juppé. Seul l'avant-projet avait été approuvé par le Conseil interministériel pour l'aménagement du territoire d'Auch du 10 avril 1997. Il y a eu néanmoins 46 décrets d'applications et 52 circulaires.

⁴ Gérard Larcher - Sénat 26 mai 1999, p. 3362

empreinte »¹. Mais il conclut : « *Ce n'est pas en votant tous les cinq ans une grande loi conçue pour vingt ans mais jamais appliquée qu'on fera bouger les choses* »².

Au fond, il estime que « *la métropolisation est un concept en voie d'être dépassé dans les pays les plus avancés et que l'espace rural est le lieu d'une nouvelle modernité* ». Saisissant l'opportunité de ce débat, Claude Belot en appelle à la péréquation pour équilibrer la France du « *vide* » (milieu rural) et la France du « *trop plein* » (banlieues), rappelant, à la suite de Gérard Larcher, que l'égalité est un objectif à atteindre plutôt qu'un acquis. Jean-Pierre Raffarin parle de la « *victoire sémantique* » de Madame Voynet qui fait adopter un nouveau vocabulaire³.

Il est d'accord pour faire de la liberté une voie pour atteindre la justice, du développement une condition de l'aménagement. Tout ceci passe par une logique du contrat : « *Le contrat est l'outil majeur de l'aménagement du territoire, (il) est le lieu de l'équilibre, le lieu où les volontés s'articulent... il est l'occasion pour l'État d'affirmer la cohérence dont il est en charge* ».

Encore faut-il, selon le futur Premier ministre, que ce contrat soit lisible, transparent, identifiant (savoir qui fait quoi), d'où son attachement au principe de « *chef de file* » : « *C'est pour le citoyen, le moyen de voir que les collectivités territoriales, les acteurs locaux travaillent ensemble dans la bonne direction et que chacun assume sa responsabilité vis-à-vis des autres* ».

Abordant le pays, il est très clair : « *Le pays ne fragilise que les départements qui ne s'intéressent pas à lui. Quand un département s'intéresse au pays, le pays renforce le département* ».

Il résume sa pensée de la manière suivante : « *Priorité au développement, logique de contrôles, avenir du pays mais aussi – c'est très important – la région comme pivot de la contractualisation* ».

Et de préciser : « *la guerre département-région n'aura pas lieu parce qu'elle est absurde* ».

Sa conception du pays ne fait pas l'unanimité dans ses propres rangs. Paul Girod trouve le projet de loi concernant le pays « *extraordinairement encadré* », excessivement contraignant et rigide⁴.

¹ Jean François-Poncet - Sénat 23 mars 1999, p. 1660.

Très critique à l'égard du projet de loi, il y voyait « un texte pauvre », « un texte déséquilibré » écartant la notion de chef de file et profitant au Gouvernement qui arrête seul par décret les schémas de service.

² Jean François-Poncet, *op.cit.*

³ Jean-Pierre Raffarin - Sénat 23 mars 1999, p. 1688 et suivantes. Lors de cette intervention, il mettait l'accent sur la création d'entreprises avec l'institution d'un « Fonds commun de placement de proximité » pour collecter l'épargne locale.

⁴ Paul Girod - Sénat 23 mars 1999, p. 1690. Jean Puech craint l'imagination des fonctionnaires d'État se substituant aux élus locaux. Il prend ses distances par rapport aux pays craignant que ceux-ci « se substituent aux élus, aux acteurs locaux » - Sénat 23 mars 1999, p. 1634.

Tout au contraire, Gérard Miquel (président d'un pays de 60 communes réunissant 20 000 habitants) va justifier le pays : « *Les pays sont avant tout des territoires pertinents pour bâtir et faire émerger des projets cohérents. Ils doivent reposer sur une forte participation des acteurs locaux... lieux privilégiés de démocratie participative favorisant l'expression de la créativité, de l'initiative, du dynamisme et de la solidarité de nos concitoyens* »¹.

Il n'est pas de ceux qui estiment qu'il y a antinomie entre le conseil général et le pays :

« Le conseil général me semble en effet, la collectivité locale de proximité la mieux placée pour réfléchir, coordonner et animer les démarches territoriales du pays. Sa place est prépondérante dans cette nouvelle organisation du développement local dans nos campagnes. Son rôle est important dans la mise en place des pays, tant en matière de délimitation que dans l'organisation de la démarche mais aussi dans l'aide à l'émergence des structures maître d'ouvrage... Les conseils généraux s'ils savent être les garants de cette nouvelle organisation, devront également mettre en place des outils de niveau départemental pouvant servir l'ensemble de ces territoires de projet.

C'est seulement à cette condition et avec cette volonté d'accompagner au plus près du terrain, l'émergence de ces pays que les conseillers généraux prendront naturellement leur place et qu'ils pourront mener une politique efficace d'aménagement de leurs territoires ».

Mais que souhaitait exactement le Gouvernement Jospin ?

Il reprenait la notion de pays créée par la loi du 4 février 1995. Elle avait rencontré l'intérêt des élus : au 15 décembre 1998, il en existait 71.

Pour Philippe Duron, rapporteur, « *cadre d'implantation, d'animation et de coordination, le pays n'existe que par les énergies et les organismes ou institutions publics ou privés qu'il fédère autour d'un projet territorial commun. Le pays n'est donc pas un nouvel échelon administratif* ».

La loi « Voynet » s'apparente à une « *loi de méthode* » rappelant des valeurs, précisant le rôle de l'État, de ses partenaires et arrêtant « *le cadre de la recomposition territoriale de la France* ». Elle participe à une « *refondation* » de l'État, le replaçant au centre d'un partenariat chargé, clairement identifié.

Toujours selon M. Duron, il faut nourrir une nouvelle génération de contrat de plan État-région, renégocier le contenu des politiques européennes des fonds structurels.

¹ Gérard Miquel - Sénat, 23 mars 1999, p. 1691 et suivantes.

Le temps d'un aménagement volontariste et centralisé, le temps d'un État planificateur est terminé¹.

Avec la loi du 2 mars 1982, la région promeut l'aménagement du territoire avec celle du 29 juillet 1982, elle participe à la négociation et à la conclusion des contrats de plan.

L'État se dote de partenaires. Il reste à bâtir « *une culture du partenariat* », à remodeler un territoire qui ne peut plus être celui de l'Assemblée Constituante².

Le temps est venu des « *espaces projets* », des « *espaces de vécu professionnel et social de nos contemporains* », des « *bassins d'emploi* », des « *bassins de vie* ». Il faut, aussi, compter avec l'Europe dont le centre de gravité glisse vers l'Est. Tout ceci, justifie le mot « *refondation* ».

Quel est le contenu de la loi du 25 juin 1999 ?

Elle commence par fixer la finalité de l'aménagement du territoire et de son développement durable : ils concourent à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens, à l'intégration des populations. Ce sont donc des outils au service du progrès social, économique, environnemental. Ils favorisent la solidarité entre entreprises et territoires, l'égal accès aux savoirs, aux services publics.

L'article 1^{er} fait de la modulation des aides publiques une forme de « *péréquation des ressources en fonction des charges* ».

Aménagement et développement relèvent de l'État respectueux d'une conduite partenariale et de subsidiarité.

La politique d'aménagement et de développement intéresse les vingt prochaines années : elle se traduit par des schémas de services collectifs, par l'allocation de ressources budgétaires, par des contrats conclus avec les collectivités territoriales, les EPCI, les personnes morales publiques et privées, les contrats de plan avec la région.

Le schéma régional d'aménagement du territoire :

– il renforce les pôles de développement à vocation européenne et internationale, soutient « *le développement local organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains* » ;

– il se réfère explicitement aux pays « *présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale* », au sein desquels le développement local favorise « *la mise en valeur des potentialités du*

¹ En 1950, Eugène Claudius-Petit, ministre de la Construction et de l'Urbanisme, crée au sein de son ministère, une direction de l'aménagement du territoire. En 1953, Olivier Guichard crée la DATAR : il faut rééquilibrer Paris et la province, l'État industriel et l'Ouest agricole. C'est le temps des villes nouvelles, des métropoles d'équilibre, de la redistribution.

² Philippe Duron – op.cit – p. 20.

territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux » ;

– il s'appuie sur l'organisation des agglomérations, la gestion maîtrisée de l'espace et « *la répartition de la fiscalité locale* ».

La loi en appelle notamment à la juste péréquation des ressources et à des interventions différenciées, « *selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion, de désertification rurale rencontrés...* ».

Huit schémas de services collectifs sont prévus : enseignement supérieur et recherche ; culture ; santé ; information et communication ; schémas multimodaux des services collectifs de transport des voyageurs et de marchandises ; énergie, espaces naturels et ruraux, sport.

Un projet de loi, à déposer dans les deux ans, doit prévoir les orientations à retenir.

Un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est mis en place tout comme un Fonds national de l'aménagement et du développement.

Le schéma régional de l'aménagement et du développement du territoire devient le plan de la région : il localise les grands équipements, les infrastructures et les services d'intérêt général.

A l'initiative de la région, des schémas interrégionaux peuvent être élaborés. Chaque assemblée parlementaire constitue une Délégation parlementaire à l'aménagement et au développement de territoire (elle comprend 15 membres).

L'article 25 traite du pays :

« Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative des communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays ». Son périmètre est arrêté par le préfet après avis de la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire et consultation de la Commission départementale de la coopération intercommunale.

Le pays élabore une charte, crée un comité de développement.

L'article 26 institue un projet d'agglomération : il concerne les communes d'une aire urbaine de plus de 50 000 habitants. Un comité de développement est créé dans l'aire urbaine.

L'article 27 ouvre la possibilité de contrat de ville et d'agglomération¹.

¹ Ces contrats associent État-région, ils suivent le projet d'agglomération, le contrat de plan État-région. Avec ces contrats, l'État poursuit les objectifs suivants :

- le partage de la ressource fiscale liée aux « activités économiques,
- la meilleure répartition des charges centralité,
- la maîtrise de l'étalement urbain,

L'article 48 évoque l'existence « *d'organismes de réflexion et d'études appelés agences d'urbanisme* » ; « *elles peuvent prendre la forme d'association* ».

b) La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement »

La loi du 12 juillet 1999 – dite loi Chevènement – relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a eu pour premier titre « *organisation urbaine et simplification de la coopération intercommunale* ».

Devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur, présente ce texte comme une nouvelle étape de la décentralisation pour un double objectif : permettre la décision au niveau le plus pertinent, assurer un développement du territoire équilibré géographiquement et socialement.

L'instrument pour parvenir à ces fins : l'intercommunalité.

Celle-ci n'est pas une chimère : dans un pays à forte identité communale, la coopération intercommunale suit une dynamique positive ; au 1^{er} janvier 1999 la France compte 1 679 EPCI à fiscalité propre réunissant 18 876 communes et comptant 34,5 millions d'habitants.

Jean-Pierre Chevènement rend hommage à ce mouvement : « *nos communes qui puisent leur permanence dans l'Histoire ont su depuis longtemps se regrouper, d'abord pour gérer des services spécialisés, ensuite pour orienter le développement local* ».

Des déséquilibres perdurent : des régions, des villes demeurent à l'écart et le mouvement fléchit. Si en 1996 on comptait la création de 211 EPCI, en 1997, nous en sommes à 131, en 1998 à 103.

Depuis 1992, il n'existe que 5 communautés de villes et le partage de la richesse avec la TPU n'a pas rencontré le succès espéré.

Si l'on considère le fait urbain – trait dominant de la société française – il faut admettre que « *la civilisation de la ville se cherche* », freinée par la crise sociale, marquée par « *l'apartheid spatial* », un projet de société qui tourne à vide.

Si développement, aménagement, coopération sont à l'ordre du jour, nous voyons bien que la réalité physique de l'agglomération n'a pas, en général, de correspondance politique et juridique capable de prendre les décisions qui s'imposent. Il faut bâtir un outil pour appréhender l'agglomération, le bassin de vie.

Ce décalage existe également dans le milieu rural qui connaît des fractures tout aussi profondes.

- la réduction des différentes formes de spécialisation fonctionnelle,
- l'organisation de la mixité sociale et urbaine.

Il faut ériger une institution qui prenne en compte la vie, le territoire autour d'un bourg centre ou d'une petite ville. Il faut trouver une bonne dimension pour investir dans des services de base, organiser les mutualisations nécessaires.

Nous pouvons facilement résumer l'apport de la loi Chevènement :

- elle simplifie et adapte les structures avec les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les communautés urbaines ;

- concernant les compétences, nous retrouvons un schéma classique qui distingue les compétences obligatoires, les compétences facultatives. Très logiquement, le périmètre doit correspondre à celui des aires urbaines définies par l'INSEE (40 % des habitants participent à un flux interne domicile-travail) ;

- la solidarité donnera corps à un projet cimenté par une taxe professionnelle à taux unique à mettre progressivement en place sur une période maximale de 12 ans. La communauté de communes accueille le district et la communauté de villes peut se transformer en communauté d'agglomération ;

- décision déterminante : toute communauté d'agglomération créée avant le 1^{er} janvier 2005 recevra une DGF de 250 francs par habitant (soit le double de celle accordée à la défunte communauté de villes).

A l'issue de la navette parlementaire, la commission mixte paritaire aboutira à un accord, après 18 heures de discussion. Dominique Perben, ancien ministre, député, souligne l'importance du projet, « *la complexité effarante* » de notre organisation (« *c'est la Chine des mandarins* »¹). Il reconnaît la progression de l'intercommunalité mais également ses dysfonctionnements. Au passage, il fait remarquer la bonne gestion des collectivités territoriales (« *les comparaisons en matière d'endettement ne sont pas en faveur de l'État* »). Il s'interroge toutefois sur la « *TPU systématique* ».

Plus sceptique, son collègue Francis Delattre, observant la législation sur la coopération intercommunale, ne peut s'empêcher de citer le mythe de Sisyphe : il a compté depuis le 15 juillet 1971, 8 lois successives !

Gilles Carrez soutient l'idée de la TPU (« *un progrès indiscutable* ») mais il regrette que le projet de loi oppose rural et urbain, privilégie celui-ci et contraigne trop l'Île-de-France².

¹ Sous le Gouvernement Juppé, Dominique Perben avait déposé un projet de loi relatif au développement de la coopération intercommunale (21 mai 1997). Ce projet simplifiait le système institutionnel (districts et communautés de villes devenaient des communautés de villes), favorisait la TP d'agglomération, répartissait plus équitablement la DGF entre les groupements et harmonisait la représentation des communes dans les EPCI.

² Le futur rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale considère la réforme de la l'assiette de la TP avec la disparition de ce qui reste de la part salaire comme « la première étape de la disparition générale de la TP ».

Pierre Méhaignerie considère que la TPU entraînera nécessairement l'élection de conseillers communautaires au suffrage universel direct et que cela conduira « *fatalement à la transformation du département et du mode d'élection des conseillers généraux* ».

Sur un autre registre, il estime que « *le pouvoir d'achat des familles et des entreprises doit désormais devenir la priorité...Les consommations collectives ont peut-être atteint, dans certains domaines, y compris les collectivités locales, une limite* ».

L'ancien ministre, Robert Poujade, favorable au projet, regrette la faiblesse des villes françaises : « *Elles sont faibles démographiquement, économiquement, financièrement. Dans l'esprit européen elles n'ont ni la dimension, ni en tout cas les moyens d'action qui leur permettraient d'affronter à armes égales la compétition et de redevenir des villes modèles* ». Selon lui, les villes sont stigmatisées alors qu'elles doivent faire face à des coûts de centralité élevés, à la précarité et à la marginalité.

Au Sénat, Daniel Hoeffel se demande si deux structures (communautés de communes et communautés urbaines) n'auraient pas suffi.

Comme d'autres, Michel Mercier craint que le renforcement de la coopération intercommunale ne se traduise par un alourdissement des prélèvements obligatoires.

Il reconnaît les avantages de la TPU qui fait disparaître les concurrences fiscales, promeut l'aménagement du territoire et la mutualisation des ressources. Il fera appel à la responsabilité des élus et s'interroge sur le devenir de la TP : sera-t-elle « rationalisée » ou supprimée ?

Certains sénateurs, lors du débat, ne pourront s'empêcher de se montrer quelque peu provocateurs. Citons, à titre d'exemple, Alain Vasselle, qui veut interdire toute fonction électorale aux fonctionnaires (de l'État, hospitaliers, territoriaux). Son amendement, déposé en ce sens, a un « *caractère provocateur* » (dixit Daniel Hoeffel), est « *à la limite anticonstitutionnel* » (Jean-Pierre Chevènement)¹.

Au nom de l'économie, de la simplification, le Sénat vote un amendement dispensant le président d'un EPCI d'adresser un rapport-bilan aux communes de moins de 3 500 habitants.

Une majorité sénatoriale s'opposera au fléchage des élus communaux pour siéger à l'intercommunalité. Elle s'opposera également à la création par l'assemblée délibérante de l'EPCI de comités consultatifs qu'ils s'intéressent « *aux affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence* » ou aux services publics exploités en régie ou délégation.

Les opposants invoquent la simplification, l'économie, le découragement des élus.

¹ Le communiste Robert Bret voit là l'exclusion de la citoyenneté de 5 millions de nos compatriotes.

Dominique Braye (sénateur des Yvelines) ne réussit pas à convaincre ses collègues : « *Il ne s'agit pas là d'une obligation, il s'agit d'une faculté offerte aux EPCI...il faut donner la possibilité d'agir à ceux qui ont la volonté d'aller auprès des habitants pour s'informer et les faire participer... L'expérience m'a montré qu'il ne fallait jamais se priver d'avis ni d'idées extérieures susceptibles de renforcer l'efficacité des réalisations intercommunales* »¹.

*
* *

A la suite de ces deux lois, le Premier ministre fait une conférence de presse le 26 octobre 2000 au cours de laquelle il met en avant :

- l'approche territoriale de chaque ministère conjuguée avec l'intérêt collectif et la cohérence nationale ;

- l'importance de la consultation régionale et du débat au sein des deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire ;

- une « *déconcentration plus large* », « *une nouvelle étape de la décentralisation* », qui doivent favoriser de nombreux cadres territoriaux d'interventions publiques fondés sur le contrat, adaptés à la réalité des territoires et au rythme des nouvelles temporalités vécues par nos concitoyens ;

- la complexité de la société, qui implique une interactivité croissante des acteurs.

D. TEMPS DE CRISPATION

Approche de l'échéance présidentielle aidant, nous allons connaître un temps de crispation qui se terminera par le vote de la loi « Vaillant » du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

1. Le rapport Mercier²

Au cours de l'année 2000, la majorité sénatoriale marque son agacement à l'égard du Gouvernement de Lionel Jospin.

Dénonçant une « *tendance à l'enlisement* », à « *la recentralisation* », le Président Poncelet décide la création d'une Mission d'information sur l'avenir de la décentralisation : il s'ensuit le rapport de Michel Mercier, rendu public le 28 juin 2000.

¹ *JO des Débats du Sénat, Débat du 8 avril 1999, p. 2337.*

² *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales (Sénat, 1999-2000, n° 447).*

Craignant un découragement des élus locaux, « véritable socle humain de la démocratie de proximité », « un démantèlement de la fiscalité locale qui conduit à une responsabilisation des gestionnaires », « un malaise des maires », il faut, selon le Président du Sénat, faire franchir à la décentralisation de « nouvelles frontières », d'autant plus que, dans son esprit, elle s'avère « le meilleur antidote aux effets négatifs de la mondialisation ».

Il entend sauver les lois de 1982-1983 qui font partie du « patrimoine républicain », retrouver « une décentralisation gestionnaire et responsable » et non « une décentralisation assistée et dépendante »¹.

Jean-Pierre Raffarin critique lui aussi un « processus de recentralisation sans précédent » : « le Premier ministre a annoncé, à la télévision, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Au-delà de la méthode, choquante, cela correspond en fait à une nationalisation de la taxe d'habitation ».

Cette unilatéralité le choque d'autant plus que « nous venions de finaliser les contrats de plan, dans un esprit plutôt positif ». Et de se référer à sa présidence régionale : « Quand j'ai été élu président de la région Poitou-Charentes, les dotations de l'État dans ma région représentaient 40 %, la décision propre de la collectivité portait sur les 60 % restants. Aujourd'hui c'est l'inverse : on gère les dotations de l'État avec les circulaires de l'État² ».

C'est sur cette toile de fond générale que Michel Mercier construit son rapport « bilan de la décentralisation ». Il commence par louer celle-ci et les collectivités locales : « La gestion décentralisée a fait la preuve de sa vitalité. Les collectivités locales se sont affirmées comme des acteurs économiques de premier plan. Elles occupent une place significative dans l'économie nationale et leurs investissements, qui représentent plus des deux-tiers de l'investissement public, constituent un facteur de croissance avéré. L'assainissement financier et la sagesse fiscale caractérisent l'efficacité de la gestion décentralisée. L'excédent budgétaire des collectivités locales a permis à la France de se conformer aux critères de Maastricht ».

Le rapport prend soin de souligner l'augmentation de la part des administrations publiques locales dans le PIB à partir de 1982, l'expertise financière des gestionnaires locaux, élus et fonctionnaires (« qui produit des effets auxquels l'État serait bien en peine d'aboutir »), la performance budgétaire, la gestion active de la dette, la sagesse fiscale locale.

¹ Christian Poncelet in *Bulletin des élus locaux*, n° 161, octobre 2000. Dans cet article, il dit son attachement à l'autonomie fiscale des collectivités locales, en appelle à la Constitution pour consacrer ce principe. Dénonçant la recentralisation, il cite la loi eu 1^{er} décembre 1988, qui crée le RMI et qui oblige les conseils généraux « partenaire obligé » contraire à l'autonomie à inscrire dans leur budget un crédit égal au moins à 20 % de la somme versée par l'État à ce titre ; la loi du 29 juillet 1988 sur les exclusions qui prévoit que le préfet délimite les contours des bassins de l'habitat concerné ; l'accueil des gens du voyage ; la loi SRU qui oblige à 20 % de logements locatifs sociaux...

² Audition de Jean-Pierre Raffarin (président de l'ARF) le 10 février 1999.

Certes, la part de celle-ci a augmenté dans le total des prélèvements obligatoires (9,6 % en 1970 ; 12,9 % en 1998) mais cette augmentation « s'explique par la nécessité de financer les compétences locales [...] et par le fait que l'évolution des dotations de l'État ne permet pas aux collectivités locales de faire face au coût de leurs compétences, obligatoires ou transférées par les lois de décentralisation¹ ».

Les dotations de l'État, de 1988 à 1998, ont augmenté moins vite que les dépenses des collectivités locales (37 % contre 54 %).

Afin de poursuivre ce mouvement, d'adapter l'action publique aux évolutions économiques, démographiques et sociales de la France, de faire face au risque de fracture civique, sociale et territoriale, Michel Mercier en appelle à la clarification des compétences² : « *Le poids excessif des prélèvements obligatoires pèse sur les contribuables, ces derniers sont en droit d'être de plus en plus exigeants sur l'utilisation des deniers publics. Ils sont également en droit d'identifier clairement « qui fait quoi » dans le paysage institutionnel local.* »

Avec la mission, il estime que la logique initiale des blocs de compétences a été oubliée au profit de la cogestion, de la multiplication des partenariats possibles et impossibles³.

Sont également invoquées l'inadéquation des moyens des collectivités locales, l'atteinte à leur autonomie financière et fiscale, la péréquation en panne.

La Mission veut « *une relation vigoureuse et concertée de la décentralisation* » qui passe par un nouveau contrat de confiance avec l'État, une organisation institutionnelle plus efficace, la garantie du principe de libre administration...

Tout cela exige un recentrage de l'État sur ses missions essentielles, la rénovation des fonctions de contrôle (avec l'institution du dialogue entre les chambres régionales des comptes et les collectivités locales), la meilleure association des collectivités locales aux décisions qui les concernent, une nouvelle approche de la déconcentration (oui à un interlocuteur unique qui ne peut être que le Préfet, coordinateur de l'interministérialité, il n'est pas nécessaire que chaque ministère ait un service déconcentré régional ou départemental), le renforcement de « *l'intercommunalité de projet* », des coopérations interdépartementales et interrégionales, de la coopération décentralisée...

¹ Rapport p. 61. Michel Mercier conclut : « Il n'y a pas de laxisme budgétaire de la part des collectivités locales ».

² Le rapport plaide pour une voie moyenne à rechercher « entre deux logiques opposées, celle des blocs de compétences, qui a montré ses limites, et celle du « tout contrat », séduisante mais génératrice d'incertitudes » et souvent inégalitaire.

³ « L'État contractuel à la française cède progressivement la place au retour d'un État tutélaire qui, non seulement dicte aux collectivités locales ce qu'elles doivent faire, mais s'arroge aussi le pouvoir de se substituer à elles quand il estime qu'elles ne remplissent pas correctement les obligations qu'il a lui-même définies ». Op. cit. p. 184.

Pour la mission, « *le pays doit demeurer une espace de projet* », sans avoir vocation à devenir un nouvel échelon territorial.

Sans surprise, le rapport critique la lourdeur des procédures de recrutement, de formation de la fonction publique territoriale (mise en cause des seuils, quotas), ainsi que la remise en cause des marges d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales. Sont à ce titre cités : la diminution des compensations par l'État, l'imposition de charges aux collectivités territoriales, le désengagement de l'État, la diminution de la part de la fiscalité locale dans les ressources des collectivités locales, l'opacité de la péréquation.

Les propositions que formule la Mission s'appuient d'abord sur un principe : entre l'État et les collectivités doit s'établir un partenariat équilibré.

Cet « *État contractuel* » suppose une triple condition :

- que l'État retrouve ses missions essentielles ;
- que le rôle et la place des collectivités locales soient pleinement reconnus ;
- qu'une relation de confiance s'établisse afin de développer des partenariats pour fédérer les énergies au service de l'intérêt général¹.

Développant ce principe, Michel Mercier voit dans le contrat « *un vecteur efficace* » pour mettre en place, par exemple, des cofinancements « *lorsqu'ils s'avèrent indispensables* ». Reprenant une formule de Jean-Pierre Raffarin, il considère que le cofinancement a sa raison d'être dans « *un actionnariat de projet* », lorsqu'il s'agit d'intervenir dans des domaines « *qui relèvent effectivement d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités locales* ».

Ce partenariat suppose un cadre contractuel clair et équilibré, la distinction des étapes. Il n'a pas lieu d'être s'il s'agit de matières parfaitement décentralisées ou lorsque les financements sont majoritairement apportés par les collectivités territoriales ou encore lorsque nous sommes en présence de matières régaliennes.

Au nom de la simplification, un même document doit réunir les contrats visant le même objet, être issu d'une négociation menée au plus près des réalités et tournant le dos à un « *dirigisme contractuel* ».

Soucieuse d'éviter les détournements, la Mission récuse tout contrat qui serait un instrument de transfert de charge de l'État sur les collectivités locales sans transfert parallèle de responsabilités.

Valeur d'un tel contrat ? « *Votre Mission d'information considère que les défaillances de l'État dans le respect de ses obligations contractuelles pourraient faire l'objet de sanctions financières* ».

¹ Rapport p. 507.

Seconde idée sur laquelle s'appuie la Mission : la promotion de la collectivité chef de file.

L'établissement d'un bilan montre qu'il est illusoire de chercher à supprimer toute forme de cofinancement entre collectivités pour la réalisation d'un même projet. Ainsi, la réalisation de grands équipements fait appel aux concours de plusieurs collectivités : « *Le cofinancement, s'il s'exerce dans le cadre d'un partenariat, peut également traduire de véritables solidarités et complémentarités en vue d'une plus grande efficacité de l'action publique.¹* »

En ce cas, la notion de chef de file peut assurer une plus grande cohérence². Cette notion, à ce jour, n'a pas reçu de traduction législative, contrairement au souhait exprimé par le Sénat qui, lors de l'examen de la loi du 25 juin 1999, a adopté à cette fin un article additionnel (écarté par l'Assemblée nationale).

Le rapport Mercier aborde la question fiscale locale « *condition nécessaire de la libre administration* » : « *La tradition française de financement des collectivités locales par l'impôt a rendu le principe de libre administration indissociable de la notion d'autonomie financière et fiscale³* ».

Or, cette autonomie est battue en brèche par nombre de dispositions législatives ou réglementaires qui imposent des dépenses obligatoires, par le biais de contrats (dont le contrat de plan).

Lors du débat précédant le vote de la loi de finances rectificative pour 2000, Jean-Pierre Raffarin avait dit son exaspération : « *Nous devenons des quasi préfets. Nous gérons des dotations et des circulaires. Il ne nous manque plus que les casquettes mais nous sommes prêts à les porter s'il nous faut assumer jusqu'au bout ce destin qui est de servir la cause non pas de la décentralisation mais d'une certaine déconcentration⁴* ».

Or, que veulent les élus ?

La Mission Mercier trouve réponse dans une déclaration de Pierre Mauroy : les élus veulent « *établir des budgets assis sur des recettes clairement définies afin de ne pas être à la merci de dotations de l'État trop facilement susceptibles d'être remises en cause⁵* ».

Le rapporteur avance trois raisons pour maintenir l'acquis de la fiscalité locale directe :

– un impératif démocratique : payer l'impôt, c'est juger ceux qui le décident et ce qu'ils décident. Avec René Dosière, la Mission Mercier estime

¹ Rapport Op. cit. p. 509.

² Cf. article 65 de la loi d'orientation du 4 février 1995, qui prévoit qu'une loi de clarification de compétences entre l'État et les collectivités locales devrait définir « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ».

³ Op. cit. p. 555.

⁴ JO du Sénat débats, 7 juin 2000, p. 3740.

⁵ JO du Sénat débats, 3 novembre 1998, p. 4156.

que « *ne pas payer l'impôt local constitue une forme d'exclusion civique* ». La substitution du budget de l'État à la fiscalité locale, la multiplication des exonérations font régresser la démocratie, développent l'irresponsabilité parmi les habitants et parfois les élus¹.

- une nécessité économique : des ressources différentes (dotations, ressources propres) permettent d'équilibrer, de fournir une sécurité. La fiscalité locale alimente le dynamisme économique : avec la croissance du nombre de logements, les valeurs locatives augmentent, tout comme les recettes.

- une liberté : la fiscalité locale définit la libre administration, donne son contenu à la gestion de l'endettement, à la programmation des dépenses. Un élu local dont les ressources « *se composent essentiellement de subventions centrales se trouve dans la position d'un quémendeur ; un élu local responsable de rentrées fiscales devient un acteur du développement* »². Et puis la fiscalité locale n'est-elle pas finalement la contrepartie de l'interdiction des déficits de fonctionnement ?

Attachée au principe de l'autonomie fiscale, la majorité sénatoriale dépose, le 22 juin 2000, une proposition de loi constitutionnelle. Ses signataires l'estiment menacée et « *bien plus nécessaire [en France] que dans d'autres États, notamment fédéraux*³ ».

Dans un souci de crédibilité, Michel Mercier suggère aux élus locaux d'élaborer des projets alternatifs. Voici ses suggestions :

- concernant la taxe d'habitation, il mentionne deux orientations : le recours à la valeur locative et la référence aux revenus. Il cite Jean-Pierre Fourcade, qui s'exprimait ainsi devant le Sénat le 3 novembre 1978⁴ : « *Nous serons obligés d'en venir un jour à la suppression de la taxe d'habitation et à son remplacement par une affectation directe aux collectivités locales d'une partie de l'impôt sur le revenu* » ;

- concernant le département : « *votre rapporteur considère pour sa part que dans un premier temps il serait judicieux d'asseoir sur le revenu un impôt perçu par le département et destiné à financer les dépenses sociales* » ;

- la taxe professionnelle devrait prendre en compte la valeur ajoutée. Quant aux taxes foncières, pourquoi ne pas recourir à un impôt déclaratif ayant pour assiette une déclaration de la valeur vénale ?

Afin d'éclairer les décideurs, le rapporteur évoque des transferts possibles d'impôt d'État (droit de mutation, vignette). Il rappelle que le vote

¹ René Dosièrre, *Assemblée nationale, rapport 1865 pour avis au nom de la commission des Lois sur les crédits des collectivités locales dans le projet de loi de finances pour 2000.*

² *Op. cit.* p. 561.

³ Cette proposition fut signée par le président Poncelet, Jean-Pierre Fourcade (président du Comité des finances locales), Jean-Paul Delevoye (président de l'AMF), Jean Puech (président de l'ADF), Jean-Pierre Raffarin (président de l'ARF).

⁴ JO Sénat débats 3 novembre 1978, p. 3061.

de taux additionnels aux impôts perçus par l'État se pratique en Espagne (depuis 1997), que le partage de l'impôt sur le revenu entre l'État et les collectivités locales se pratique aux Pays-Bas, en Allemagne, au Danemark, en Belgique, en Italie.

Sans surprise, Michel Mercier voit dans la péréquation « *le corollaire de la décentralisation* ».

2. Le rapport Mauroy

Emanant de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, ce rapport est remis au Premier ministre, Lionel Jospin, le 17 octobre 2000. Il comprend 154 propositions, dont bon nombre demeurent toujours d'actualité et sont souvent reprises dans les rapports les plus récents.

L'introduction rappelle le consensus dont bénéficie une décentralisation active, bien gérée et qui ne remet pas en cause le statut de notre État unitaire.

Mais, constatant sa complexité, le décalage entre découpages administratifs et bassins de vie, les insuffisances de l'administration d'État, la tentative recentralisatrice de celui-ci, le « *brouillage* » des compétences, la commission estime nécessaire de mettre en œuvre une « *nouvelle étape* ».

S'inscrivant dans une perspective de long terme (dix à quinze ans), n'omettant pas les services publics locaux, elle entend porter un intérêt appuyé aux acteurs de la décentralisation (agents, élus et citoyens).

Elle fait le choix d'une « *refondation démocratique* » à partir d'un existant : « *Nos institutions locales s'enracinent dans l'histoire du pays. La commune et le département ont une existence séculaire. La région, dans son découpage, aussi insatisfaisant soit-il, est désormais connue et appréciée de l'ensemble de nos concitoyens. Cette organisation a certes l'inconvénient d'une superposition de niveaux. Mais elle a aussi pour contrepartie des légitimités et un enracinement démocratique qu'il serait vain de bousculer au nom de l'efficacité* ».

La logique du rapport repose sur une évolution maîtrisée au service d'un profond renouvellement du pouvoir local, marquée par « *un pouvoir régional fort, apte à engager la compétition économique avec ses partenaires européens* », « *une coopération intercommunale dont la réussite est déjà inscrite dans les faits et qu'il convient de doter par l'élection au suffrage universel direct d'une légitimité démocratique* », « *un conseil départemental, dont le mode d'élection est fortement modernisé, [et qui] exerce des compétences mieux redéfinies et recentrées* ».

Il est également fait appel au principe de subsidiarité et à l'autonomie fiscale. Au titre de la pertinence et de la dynamique territoriale, le rapport Mauroy appelle au dépassement de « *l'exception française* » par la coopération intercommunale et imagine une France en 2010-2015 composée

de 3 500 communautés de communes, de 130 communautés d'agglomération et de 20 communautés urbaines¹.

La commission ne remet pas en cause nos trois niveaux d'administration locale, trilogie qui se retrouve dans la plupart des pays européens.

La région, institution récente, dynamique, doit favoriser le dialogue et la concertation entre les différentes institutions publiques. Il est suggéré la tenue « *au moins une fois par an* » d'une conférence régionale des exécutifs (État, régions, départements, intercommunalités), le développement de la coopération interrégionale, la constitution de métropoles puissantes et de réseaux de villes permettant la mise en place de stratégies communes de projets.

Les propositions 12 à 15 bis « *renouvellent* » l'échelon départemental. La commission reconnaît que « *l'avenir des départements est aujourd'hui un point de cristallisation du débat politique institutionnel* » plus interne au monde politique qu'au grand public. Echelon déconcentré, « *prépondérant et essentiel* » de l'État, son maintien conditionne le renforcement de la déconcentration qui s'imbrique avec la décentralisation².

Mais la légitimité du département en tant que collectivité repose sur ses compétences (qui « *nécessitent à la fois proximité et maîtrise de la complexité, impliquant une échelle plus large que la commune ou l'intercommunalité* ») et sur la nécessité d'une péréquation.

Reste sa modernisation :

– démocratique, d'abord : si le conseiller général est bien identifié en milieu rural, il est « *le plus souvent méconnu* » en milieu urbain, d'autant que son mode d'élection conduit à une sous-représentation urbaine ; le renouvellement par moitié des conseils généraux est mal compris de l'opinion publique ; le département est la seule collectivité territoriale de cette importance à laquelle ne s'applique pas la loi sur la parité.

Pour assurer cette modernisation démocratique, la Mission Mauroy recommande que le conseil général, qui prendrait le nom de conseil départemental, soit composé de conseillers départementaux renouvelés dans leur totalité tous les six ans.

Quant au mode de scrutin, deux hypothèses sont retenues : élection à la proportionnelle avec une prime majoritaire sur la circonscription départementale ; création de nouvelles circonscriptions « *sur la base de territoires rénovés tenant compte des intercommunalités* ». La circonscription pourrait réunir plusieurs intercommunalités dans l'hypothèse de petites intercommunalités.

¹ Propositions principales : généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre (n° 1) ; élection au suffrage universel direct des conseillers intercommunitaires à fiscalité propre (n° 7).

² Les propositions 58 à 65 concernent la déconcentration.

Au législateur de choisir la proportionnelle et/ou le scrutin uninominal suivant l'importance de la circonscription ;

- fonctionnelle ensuite : comme le prévoit la loi du 2 mars 1982, le département doit pouvoir créer avec les communes et les EPCI un service d'assistance technique, juridique ou financier (propositions 102 et suivantes).

Après avoir plaidé la coopération transfrontalière et la coopération internationale décentralisée, la Mission Mauroy se réfère aux principes de répartition par blocs de compétences pour retrouver une clarification des attributions de chaque collectivité (propositions 22 à 57).

Elle reconnaît les avantages d'une répartition souple, évolutive des compétences et voit dans la contractualisation « *un élément de souplesse supplémentaire* », le contrat devenant de fait « *une autre source de répartition des compétences, qu'il s'agisse des contrats de plan par lesquels l'État délègue une partie de ses compétences, ou des contrats sectoriels* ».

Le contrat a une vertu fondamentale : « *il permet le dialogue, le rapprochement des administrations et des acteurs locaux, et la convergence des interventions* ». Positif dans ses implications institutionnelles, il doit en être fait un bon usage c'est-à-dire non systématique¹.

Après avoir traité de l'engagement des citoyens et de la disponibilité des élus, le rapport Mauroy consacre plusieurs de ses pages à la qualité et à la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales. Dix ans après, elles trouvent une particulière actualité avec la révision générale des politiques publiques. L'exercice du pouvoir décentralisé doit se faire dans la sécurité juridique et la sérénité, conditions d'un travail novateur et durable.

La Mission Mauroy souligne que les collectivités doivent pouvoir disposer d'une expertise certaine intéressant un environnement de plus en plus complexe techniquement : la mise en commun de moyens d'assistance s'impose, que ce soit au niveau départemental, intercommunal ou de l'État (avec la création d'une inspection générale des collectivités territoriales, propositions 104 et 105).

En référence à la fonction consultative du Conseil d'État au bénéfice du Gouvernement, le rapport plaide pour une fonction consultative des tribunaux administratifs au bénéfice des collectivités territoriales « *pour leurs actes les plus importants* » (proposition 106).

Après avoir réservé les propositions 118 à 134 à la fonction publique territoriale, la Mission Mauroy traite *in fine* de la refonte des finances locales.

Elle pose un principe : celui de l'autonomie fiscale (« *une part prépondérante des recettes des collectivités locales dépend des décisions prises par l'élu et dont il assume politiquement la responsabilité, est une*

¹ La Mission dénonce la multiplication des normes (propositions 20 et 21).

dimension essentielle de la démocratie et du principe français de libre administration des collectivités territoriales¹ »).

La modernisation de la taxe d'habitation passerait par une assiette reposant pour partie d'une revalorisation des valeurs locatives et pour partie sur le revenu du foyer.

La simplification fiscale doit conduire à l'affectation d'un impôt principal à chaque collectivité, mais il ne saurait y avoir exclusivité : toute spécialisation exclusive fragilise la collectivité bénéficiaire.

Un schéma d'affectation est proposé : la taxe d'habitation aux communes, la taxe professionnelle à taux unique aux EPCI.

Pour les départements, deux options sont envisagées : un impôt additionnel à la CSG ou la taxe foncière sur les propriétés bâties (solution préférée).

La région pourrait recevoir une partie de la taxe professionnelle.

Traditionnel sujet : la péréquation. Ce doit être la fonction des dotations de l'État avec une limitation du nombre de critères. Sans surprise, il est proposé de compenser intégralement les transferts de compétences.

Quelques semaines avant la remise du rapport, 9 élus de droite sur les 22 de la Commission démissionnent pour protester contre « *la recentralisation financière* ». Avec le président Poncelet, ils présentent, le 18 octobre 2000, une proposition de loi garantissant l'autonomie financière des collectivités locales².

3. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Les travaux de la commission Mauroy inspirent la loi relative à la démocratie de proximité³. Celle-ci se donne pour but de « *replacer le citoyen au cœur d'une décentralisation plus légitime, plus efficace, plus solidaire* ».

¹ *La Mission n'ignore pas la faiblesse de l'autonomie fiscale de certains pays européens à forte tradition décentralisée (Allemagne, Italie, Espagne), mais la France a son histoire et ses traditions.*

² *Lors du débat d'orientation générale sur la nouvelle étape de la décentralisation (Assemblée nationale, 17 janvier 2001), le Premier ministre, citant le rapport Mauroy, souligna « la grande qualité de ce document, synthétisant des débats approfondis, constructifs et même consensuels – sauf peut-être dans les dernières semaines et pour des motifs éloignés du sujet ». Dans l'esprit du Premier ministre, ce débat doit être pour les opposants l'occasion de « présenter un programme d'ensemble sur ce qui devrait, selon eux, une décentralisation rénovant profondément le paysage institutionnel local. Le Gouvernement y sera bien entendu très attentif ».*

³ *Cf. projet de loi relatif à la démocratie de proximité. Document n° 3089, Assemblée nationale, 29 mai 2001. Discours du Premier ministre Lionel Jospin à Lille, le 27 octobre 2001. Voir également le discours de Lionel Jospin lors du débat d'orientation générale du 17 janvier 2001 (Assemblée nationale).*

L'exigence de proximité traduit le souhait des Français de participer à la réflexion sur les décisions locales, à la définition du projet qui concerne leur quotidien.

Elle prouve l'attachement porté à la commune, « *lieu privilégié d'apprentissage et d'exercice de la démocratie* ».

Il faut donc une nouvelle étape de la décentralisation fondée sur la démocratie de proximité (qui favorise l'expression de la citoyenneté) et sur la démocratisation des mandats locaux (qui nécessite une amélioration des conditions d'exercice de ces mandats).

Lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, le 13 juin 2001, Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, cite les six priorités du Gouvernement :

- moderniser les institutions locales en renforçant la coopération, en réformant certains modes de scrutin ;
- clarifier les compétences des collectivités locales ;
- moderniser les finances locales (qualifiées d'« *obsolètes* », d'« *injustes* » : dotations peu lisibles, péréquation insuffisante...) ;
- répondre aux attentes de la fonction publique territoriale ;
- faire progresser la déconcentration (inséparable d'une décentralisation réussie) ;
- approfondir la démocratie locale.

L'opposition à ce projet porta surtout sur les conseils de quartier qu'il rendait obligatoires et auxquels furent adressés quatre griefs principaux :

- l'idée de placer un adjoint à la tête du conseil de quartier amène, selon Guy Tessier « *une catastrophe pour la démocratie*¹ », un risque de politisation ;
- il y a un risque d'« *insécurité juridique au gré des majorités municipales* » avec le renouvellement des conseils de quartiers tous les six ans ;
- pourquoi systématiser le conseil de quartier, alors qu'il peut exister des structures voisines (cf. les 266 comités d'intérêt de quartier qui existent à Marseille depuis 1944) ?
- le conseil de quartier obligatoire porte atteinte au principe de libre administration.

Pour Guy Tessier, le projet apparaît comme « *un texte touffu* », avec un objectif « *dirigiste, formaté, dénoué d'ouverture prospective... un texte déplacé en cette année de centenaire de la vie des associations créées sous*

¹ Guy Tessier, député RPR, Débats Assemblée nationale, le 13 juin 2001, p. 4194. A la page suivante, Guy Tessier met en cause « *une véritable recentralisation, rampante, avec la confiscation arbitraire des ressources autonomes des collectivités territoriales* ».

l'égide de la loi de 1901 ». Et de conclure : « *la décentralisation modèle 1982 [est] désuète et désormais insuffisante* ».

François Fillon juge sévèrement ce projet, qualifié « *de circonstance [et] aussi étriqué que brouillon* ». Il met en cause le divorce qui sépare « *la France institutionnelle* » de « *la France du terrain* », celle des « *citoyens engagés, des créateurs de richesses, des collectivités territoriales* ».

Selon lui, ce texte ne traduit pas les travaux de la commission Mauroy : « *Il y a quelque chose d'étrange à légiférer sur la démocratie locale alors même qu'elle est plus vivante, plus riche que la démocratie nationale qui elle, en revanche, est marquée par la désillusion civique et un absentéisme électoral croissant. Le Gouvernement légifère sur ce qui va plutôt bien et esquivé ce qui va plutôt mal* ».

Le député de la Sarthe dénonce tour à tour la faiblesse endémique du Parlement, la distance accrue entre les pouvoirs européens et les citoyens, l'exigüité et l'essoufflement du dialogue social. Après avoir qualifié ce texte de « *DMOS de la décentralisation* », François Fillon dit son attachement à ces principes que sont la participation des habitants à la vie locale, le référendum local, la coopération intercommunale. Les conseils de quartiers ? « *Nous n'y sommes pas hostiles... mais il y a dans [leur] généralisation systématique... une logique uniforme que nous n'apprécions pas... Cette institutionnalisation encadrée et figée de la démocratie locale est une réalité peu imaginative et, pour tout dire, fonctionnaire* ».

Il craint de voir ces conseils de quartiers et les conseils de communautés concurrencer le conseil municipal¹.

Il estime que, dans sa partie « *Démocratie* », ce texte n'apporte rien car tout dépend du maire, de « *sa volonté à promouvoir ou non le débat démocratique et contradictoire* ».

Favorable au Titre II du projet de loi portant amélioration du statut de l' élu, il n'en évoque pas moins la nécessité de rester dans les limites financières acceptables : « *le nombre d'élus a toujours fait reculer la mise en œuvre d'un véritable statut des élus* ».

Deux idées particulières méritent d'être relevées dans les propos de François Fillon : il répète son attachement au scrutin unique pour la région et le département. Selon lui une décentralisation clarifiée exige une rationalisation des pouvoirs qui doit reposer sur deux couples : communes-intercommunalités ; région-départements. Il préconise le mariage des régions

¹ François Fillon craint également que le conseil de quartier ne parcellise la ville et encourage les clivages, les égoïsmes de quartier : « *La ville est un tout, c'est un espace de solidarité... Le tissu social que le maire a pour fonction, chaque jour, de conforter, dépasse les limites du quartier. Ne segmentons pas nos villes* ».

Pour Gilles de Robien, « *La démocratie de proximité, c'est "un pléonasme" : peut-il y avoir une démocratie qui ne soit pas de proximité ? Ce n'est qu'un effet d'annonce* » (*Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale*, 13 juin 2001, p. 4230).

et des départements au moyen de deux outils d'intégration : le mode d'élection et l'assiette de leur fiscalité¹.

Rejoignant l'unanimité, il constate la complexité de nos textes : depuis 1996, la partie législative du Code général des collectivités territoriales a été modifiée par 42 lois ayant un impact sur 390 articles².

Conclusion : « *Le conseil juridique, comme l'interprétation des textes législatifs et réglementaires, constituent au regard de cette instabilité des normes juridiques et de la judiciarisation de notre société une mission de service public* ».

François Fillon évoque alors la mise en place d'un centre d'information permettant aux élus d'être conseillés et de disposer d'une assistance juridique.

Attaché à un nouveau contrat politique de décentralisation, François Fillon l'imagine « *couronné sans doute par un référendum* ».

Avec pondération, Daniel Hoeffel, rapporteur au nom de la commission des Lois du Sénat, dit son attachement à quatre principes :

- la démocratie représentative prime sur la démocratie participative. Reconnaisant le mouvement associatif, ses constituants nécessaires à la vie, à la vitalité des quartiers, des villes et des villages, partenaires privilégiés des collectivités territoriales, ils animent la démocratie participative complémentaire de la démocratie représentative. Mais celle-ci doit avoir le dernier mot, y compris dans la non-reconduction des élus : « *Il est un temps de concertation et un temps de décision. Cette dernière ne peut échoir qu'aux élus régulièrement soumis au contrôle et au verdict du corps électoral* » ;

- il faut respecter la diversité des situations, des expériences et des collectivités locales, proscrire les impositions obligatoires. Daniel Hoeffel soulève une contradiction : « *alors que l'État n'est plus en mesure lui-même – et nous comprenons parfois les raisons qui l'y amènent – de préserver la présence des services publics ou ayant vocation à l'être – police, gendarmerie ou poste – dans toutes les zones rurales et dans tous les quartiers* », le Gouvernement doit se montrer modeste lorsque, par exemple, il impose l'ouverture de maries annexes ;

¹ Selon François Fillon, la modernisation de l'assiette fiscale découle de deux principes : l'autonomie fiscale « dont le sort financier ne peut rester dans les seules mains de l'État » ; la spécialisation fiscale qui va de pair avec la responsabilité démocratique.

² Le projet de loi « Démocratie et Proximité » est le 43^e depuis 1982 concernant les fondements de l'organisation territoriale. Pour Jean Puech, « l'esprit des lois de décentralisation s'est dilué... L'État a confisqué la réforme de Gaston Defferre ». Il en appelle lui aussi à une clarification des lignes de partage entre la démocratie représentative et la démocratie participative, au partenariat, à l'harmonisation du statut des élus des différentes collectivités, à de nouveaux transferts de compétences. Pour assurer la décentralisation, Jean Puech veut la graver dans le marbre de la Constitution : « C'est le seul moyen de l'inscrire sur le long terme dans nos principes démocratiques ». Cf. Journal des débats du Sénat, 9 janvier 2002, p. 66.

- toute proposition concernant les conditions d'exercice des mandats locaux susceptibles de rendre plus réelle l'égalité des citoyens devant les fonctions électives est la bienvenue¹ ;

- le rôle de la commune dans l'édifice institutionnel français doit être protégé. L'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct fragilise l'identité de la commune : « *L'intercommunalité à fiscalité propre a pris son élan en France parce qu'elle a su préserver l'identité de la commune et le climat de confiance entre la commune et l'EPCI* ».

Ce texte permet des avancées. Citons les droits à l'information, à la consultation des habitants qui sont consacrés dans le Code général des collectivités territoriales ; des comités consultatifs qui peuvent être sollicités sur tout problème communal (article L. 2143-2 du CGCT) ; des garanties législatives qui protègent les droits des élus des assemblées délibérantes, mais le secrétariat de la commission des Lois de l'Assemblée nationale observe que ces dispositions sont suivies de manière très inégale².

Les comités consultatifs se sont constitués de manière variable « *alors que des quartiers défavorisés auraient gagné à être couverts par de telles structures* ».

La limitation du nombre d'adjoints ne favorise pas la responsabilité, la présence, le suivi individualisé.

Une exigence croît : la territorialisation de l'action publique ; mais il faut constater le décalage existant entre la souplesse des moyens mis pour traiter des questions de proximité et l'attente des quartiers en matière de besoins, de services, de participation.

Sans remettre en cause le principe de libre administration, le projet de loi se donne pour objectif de promouvoir d'une manière plus volontariste la participation des habitants à la vie locale et de renforcer les droits des élus (notamment de l'opposition) au sein des assemblées locales³.

¹ Il n'empêche que la commission des Lois du Sénat estime que le projet fait des élus « une nouvelle catégorie de salariés protégés, pousse à une forme de professionnalisation de la fonction d'élu local » (Sénat, Journal des débats, 9 janvier 2002, p. 70). L'article de la loi 82-213 du 2 mars 1982 disposait que « des lois détermineront [...] le statut de l'élu ». Marcel Debarge, député, rendit un premier rapport sur ce sujet en 1982. Il s'ensuivit un premier projet de loi en septembre 1983 qui ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Un second rapport Debarge paraît en 1988 et inspire la loi du 3 février 1992 qui retient quatre orientations : revalorisation des indemnités de fonction, généralisation du dispositif à toutes les catégories d'élus, rapprochement vers le régime commun de droit fiscal, écrêtement en cas de cumul.

² Cf. étude d'impact sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité. Note de M. Gilles Tarel, Assemblée nationale, 24 octobre 2001. Selon une enquête de l'AMF auprès de 438 communes, 36 % avaient des conseils de quartier ou l'équivalent, 41 % n'en avaient pas. 26 % des communes interrogées acceptaient la création obligatoire, 50 % y étaient opposées. Dans son avis de novembre 2001, l'AMF se déclare favorable aux projets intéressant les mandats locaux, le SDIS, les mairies de quartier, la Commission consultative des services publics, la Mission temporaire d'information, mais opposée aux « adjoints de quartier ».

³ Les auteurs du projet de loi veulent relever le défi d'une abstention croissante depuis 1977.

Conseils de quartier, adjoints de quartier, mairies annexes, commissions de services publics locaux doivent favoriser ce mouvement¹.

Ce projet tend également à favoriser les droits de l'opposition dans les assemblées délibérantes en leur donnant un pouvoir accru de propositions et d'évaluation, en garantissant leur liberté d'expression.

Dispositions obligatoires (exemple : création de conseil de quartier) alternent avec des dispositions facultatives (exemple : création des adjoints de quartier).

Concernant les élus, ce texte accroît leur disponibilité (augmentation de leur crédit d'heures et de formation), améliore leur régime indemnitaire, étend leur régime de protection sociale, favorise la parité et sécurise la situation des élus à l'issue de leur mandat².

Au nom d'un dialogue local apaisé, Daniel Hoeffel et la commission des Lois du Sénat souhaitent supprimer certaines propositions telles que l'organisation obligatoire d'une séance annuelle réservée à l'opposition³, les missions d'information et d'évaluation, la réservation d'un espace au profit de l'opposition dans les bulletins d'informations...

La commission mixte paritaire se réunit le 29 janvier 2002 et trouve un accord après douze heures de débat.

En voici le dispositif principal :

- les conseils de quartier sont institués dans les communes de plus de 80 000 habitants. Leur composition est arrêtée par le conseil municipal sur proposition du maire⁴ ;
- le nombre d'adjoints peut être augmenté dans ces villes au-delà de 10 % de l'effectif légal, dès lors qu'ils se consacrent aux quartiers ;
- des mairies annexes sont installées dans les communes de plus de 100 000 habitants ;
- une commission consultative des services publics locaux est instituée dans les régions, départements, communes (de plus de 10 000 habitants)⁵, EPCI de plus de 50 000 habitants et syndicats mixtes comptant une commune de plus de 10 000 habitants. Présidée par l'exécutif, elle examine chaque année des rapports d'activité, ainsi que sur les prix des services publics

¹ Depuis leur création en 1992, les commissions des services publics locaux n'ont pas rencontré un grand succès. Sur 2 673 communes de plus de 3 500 habitants, il n'existe que quelques centaines de commissions.

² L'impact budgétaire de ces mesures est estimé à 1 milliard d'euros. Celui de la loi du 3 février 1992 l'a été à 8,8 milliards de francs.

³ Cette proposition ne fut pas retenue par la commission mixte paritaire, au contraire des autres énumérées.

⁴ Le projet gouvernemental fixait le seuil à 20 000 habitants. L'Assemblée nationale le porte à 50 000 habitants et supprime la présence obligatoire de conseils municipaux. La notion de quartier n'est pas nouvelle en droit (cf. les articles du CGCT : L. 2242-1, L. 2254-1, L. 2511-16).

⁵ Seuil initial prévu dans le projet : 3 500 habitants. Le Sénat le porte à 10 000.

(eau, traitement des ordures ménagères,...) ; elle est consultée sur divers projets (délégations,...). Elle réunit des élus, des habitants et des usagers ;

- des missions d'information et d'évaluation peuvent être créées dans les communes de plus de 50 000 habitants¹, dans les départements et régions ;

- le bulletin d'information réserve un espace d'expression pour les conseillers non majoritaires dans les communes de plus de 3 500 habitants, dans les départements et régions ;

- les derniers titres traitent des conditions d'exercice des différents mandats, des aides économiques apportées par les collectivités territoriales lors des transferts de compétences², du financement du service départemental d'incendie et de secours, de la participation du public à l'élaboration des grands projets.

S'il faut se réjouir de cette unité parlementaire, on ne peut qu'être surpris par l'intensité critique. Il est vrai que l'horizon électoral présidentiel s'approche.

Lors du 84^e Congrès de l'Association des maires qui se tient le 22 novembre 2001, Lionel Jospin, Premier ministre, plaide pour la politique menée par son Gouvernement :

- le contrat de croissance et de solidarité initié en 1999 et prolongé pour 2002 apporte un surplus de 6,7 milliards de francs par rapport au pacte de stabilité adopté en 1996 ;

- alors que les dépenses de l'État se sont accrues de 8 % de 1997 à 2001, la DGF a progressé du double, c'est-à-dire de 16 % pendant la même période ;

- l'autonomie fiscale est « *étroitement liée à la liberté communale* ». Si des impôts locaux ont été supprimés, si des assiettes ont été modifiées, c'était dans le but d'alléger, de simplifier la fiscalité, de soutenir l'économie. Ces manques à gagner pour les collectivités ont été compensés « *en totalité* ». Le rôle de l'État : « *garantir, par ses dotations, un niveau suffisant de ressources* ».

Le président du Sénat, Christian Poncelet, tient un tout autre discours devant ce même congrès, le 21 novembre :

- il estime que la législature qui va s'achever en 2002, à l'exception notable de l'intercommunalité – qu'il qualifie de révolutionnaire – constitue « *un incontestable rendez-vous manqué pour la relance de la décentralisation* » ;

- « *un système de financement à bout de souffle* » entraîne le recul de l'autonomie des collectivités locales.

¹ Seuil initial prévu dans le projet : 20 000 habitants.

² L'article 104 de la loi ouvre une expérimentation pour la gestion régionale des ports maritimes dans un délai d'un an.

La relance qu'il appelle passe par la création d'une nouvelle collectivité territoriale à partir de l'intercommunalité et par la création d'une dizaine de grandes régions.

Le département ? *« Je le dis très clairement, cet échelon incontestable doit rester le socle des politiques sociales et de la solidarité de proximité ».*

Favorable à l'interdépartementalité, le président du Sénat plaide pour une décentralisation *« à la carte et pour tous »*, le principe de subsidiarité, la révision de la Constitution, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales (*« dans le cadre de leurs compétences »*), l'existence d'une fiscalité locale¹, le principe d'une loi-cadre de dévolution des compétences, la reconnaissance du droit à l'expérimentation et l'exercice des compétences à la carte.

Et de conclure son discours par ce vœu : *« Que l'année 2002 soit celle du consensus territorial ».*

E. LA DÉCENTRALISATION DANS LA CONSTITUTION

La Constitution du 4 octobre 1958, dans sa version initiale, ne prête guère d'importance à la décentralisation. Sur quatre-vingt-douze articles, six concernent les collectivités territoriales, dont trois pour l'Outre-mer².

L'article 72 les énumère (communes, départements, territoires d'Outre-mer), rappelle que la loi les crée et prévoit les conditions de leur libre administration par des conseils élus.

L'article 24 assigne au Sénat le rôle de représentant des collectivités territoriales.

L'article 34 intègre dans le domaine de la loi la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées locales et la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales.

La Constitution du 27 octobre 1946 ne disait pas autre chose, même si elle contenait un article 89 ambitieux et toujours d'actualité :

« Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ; elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements ; elles détermineront les conditions d'application des articles 85 à 88 ci-dessus.

Des lois détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés ».

¹ *« Prépondérance des ressources fiscales au sein des recettes de fonctionnement » dans chacune des trois catégories de collectivités locales.*

² *La version actuelle de la Constitution fait une large place aux collectivités territoriales (cf. articles 24 ; 34 ; 39 ; 71-1 ; 72 ; 72-1 ; 72-2 ; 72-3 ; 72-4 ; 73 ; 74 ; 74-1 ; 75 ; 75-1).*

Constatons donc une certaine permanence constitutionnelle entretenue par l'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation et l'absence de suite à la proposition de loi constitutionnelle de décembre 1979 reconnaissant la région et dotant les collectivités locales d'un pouvoir réglementaire.

Mais, nonobstant la légèreté de cette référence constitutionnelle, la production législative intéressant la décentralisation sera de 1982 à 2000 extrêmement importante ; tout observateur objectif considérant les « lois Defferre » de 1982-1986 comme une rupture bienfaitrice¹.

Fallait-il donc en 2003 réviser la Constitution afin de consacrer « *l'organisation décentralisée de la République* » ?

Les promoteurs de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 trouvèrent de nombreuses justifications, juridiques et politiques.

1. Justifications juridiques

Le statut constitutionnel de nos collectivités territoriales présente peu de consistance et s'en remet très généralement à la loi pour les créer, arrêter leur régime électoral, donner un contenu au principe de libre administration.

Les puristes relèvent également le caractère approximatif de la rédaction initiale de notre texte fondamental qui cite « *les collectivités locales* » (article 34) et les « *collectivités territoriales* » (articles 24 et 72)².

Une critique particulière s'impose : notre texte est devenu inadapté pour les départements et territoires d'outre-mer. Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon relèvent d'un régime juridique hybride. Des missions sénatoriales d'information conduites en 1999-2000 ont conclu à la nécessité de statuts différenciés, estimant que le droit appliqué enfermait les départements d'outre-mer dans un carcan.

Lors des débats, le sénateur Patrice Gélard avança un argument fort : la Constitution devait être révisée par souci de conformité avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne qui ont érigé le respect de l'autonomie locale en droit fondamental³.

Le principe de l'autonomie figurait certes dans le droit législatif, mais il était absent du droit constitutionnel (sauf à considérer qu'il figurait en filigrane dans le principe de libre administration). Au nom des libertés locales, il importe de donner un contenu explicite au principe de libre administration.

¹ Voir en annexe le rappel de la production législative.

² Fort logiquement, le Conseil constitutionnel, par sa décision du 25 février 1982, simplifiera les interprétations et fera de ces deux expressions un synonyme.

³ D'ailleurs, d'une manière générale, ne sommes-nous pas en retrait par rapport aux textes européens qui font une large place au local ? Citons le Traité de Maastricht de 1991, le Comité des régions (institué par ce traité), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux créé par le Conseil de l'Europe en 1994...

Profitant du caractère lapidaire des dispositions constitutionnelles sur la décentralisation, le Conseil constitutionnel a joué un rôle important dans l'élaboration d'un droit constitutionnel applicable aux collectivités locales, raison de plus pour que le constituant s'implique.

Si cette implication avait eu lieu, ce même Conseil constitutionnel, selon Pascal Clément, n'aurait pas accepté ce qu'il considère, au cours de ces dernières années, comme un mouvement de recentralisation¹. Il l'accuse même d'avoir favorisé l'uniformité au détriment de la reconnaissance des spécificités locales.

Et de citer l'opposition du Conseil constitutionnel à la reconnaissance du « *peuple corse* » figurant dans l'article 1^{er} de la loi du 13 mai 1991, article invalidé au nom de l'indivisibilité du peuple français, sans distinction d'origine, de race ou de religion.

De citer encore la décision du Conseil constitutionnel qui déclare contraire à la Constitution – car attentatoire au principe d'unité – la charte européenne des langues régionales ou minoritaires élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Pour être certain d'une jurisprudence plus protectrice des libertés locales, pour prévenir l'essoufflement du mouvement de décentralisation, inscrire celui-ci dans la durée, Pascal Clément plaide pour une nouvelle architecture des pouvoirs, une nouvelle « *base normative* », la Constitution de 1958 apparaissant « *à cet égard insuffisamment protectrice de l'initiative locale* ».

Avec d'autres, Pascal Clément affirme : « *Une fois la Constitution modifiée, la réforme ne pourra pas être différée, en particulier celle de la fiscalité locale* ».

2. Justifications politiques

Cette révision de la Constitution doit marquer une avancée de la décentralisation.

Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, après avoir cité la dimension européenne de la France, le retour de l'autorité républicaine et le renouveau de l'État, cite la troisième dimension de son projet qu'il trouve dans une « *République de proximité, proche des citoyens, attentive à leurs préoccupations, à leur écoute* ».

La proximité ? Une façon de traiter la complexité, de donner des responsabilités, de faire en sorte que les décisions soient prises au plus près du terrain : « *C'est dans la proximité que doivent s'exprimer ces complexités* ».

¹ Pascal Clément sera le rapporteur du projet de loi constitutionnelle devant l'Assemblée nationale au titre de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République.

Selon lui, la proximité a deux vertus :

- elle recentre l'État sur ses missions fondamentales. Faire remonter la complexité locale dans les systèmes centraux c'est nourrir des situations de blocage, de paralysie, qui conduisent à l'impuissance politique ;
- elle permet de traiter la complexité en donnant des responsabilités pour que les décisions soient prises près du terrain. Jean-Pierre Raffarin croit à la « *République des proximités sur les territoires, qui prend des décisions accessibles au citoyen et dont l'identité est reconnue* ».

Avec le Général de Gaulle et Olivier Guichard de la DATAR, des actions ont été engagées pour « *libérer les énergies, assurer l'équité nationale des territoires* ». Pierre Mauroy, Gaston Defferre ont « *fait franchir à la décentralisation des étapes très importantes pour l'organisation de notre République* » mais il faut un « *nouvel élan* », que « *l'avenir soit porteur de nouveaux progrès* ». Il faut « *un acte II de la décentralisation* » car « *la réforme demeure inachevée* »¹.

A quoi sert cette révision constitutionnelle ? « *A bien montrer la direction dans laquelle nous voulons nous engager* ».

Certains membres de la majorité seront plus explicites. Si René Garrec voit dans cette initiative « *un départ foudroyant que l'on attendait depuis longtemps* », Pascal Clément considère qu'en 2002 et au cours des années 90, il y a eu recentralisation, complexité, perte d'autonomie et donc atteintes graves aux principes de décentralisation. Il faut mettre fin à cette dérive.

La consécration constitutionnelle devra marquer l'irréversibilité d'un processus qui, en France, marque le pas alors que dans d'autres pays d'Europe tels que l'Irlande, la Grèce, le Portugal, la Suède, la Finlande, l'Italie, il continue de s'installer.

Justifications juridiques et politiques ont leur part de vérité. Elles se situent dans un temps particulier (l'arrivée d'une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale et d'un nouveau Gouvernement). Elles ont aussi leur part de pure communication.

Fallait-il réviser la Constitution ?

L'idée de créer un « *droit constitutionnel local* » pour asseoir la décentralisation ne peut faire que l'unanimité chez les décentralisateurs, d'autant plus que la décentralisation est un processus toujours à parfaire.

Il y a un aspect symbolique dans cette nouvelle écriture de la Constitution. Encore faut-il que l'on donne du sens et de la vie aux mots.

C'est ce qu'ont fait précisément les grandes lois de décentralisation des années 80-90.

¹ *Discussion au Sénat sur l'organisation décentralisée de la République, le 29 octobre 2002.*

Pierre Mauroy, dans son rapport à Lionel Jospin sur l'avenir de la décentralisation, n'avait pas jugé utile cette révision. Il pensait que la souplesse du cadre juridique français permettait le franchissement de nouvelles étapes, en s'appuyant sur l'article 72 et le principe de libre administration.

Auditionné par la commission des Lois du Sénat, il regretta que l'on n'ait pas porté à la connaissance du Parlement les projets de loi organique. Sans surprise, il plaida pour l'intercommunalité oubliée : « *sans l'intercommunalité, vous aurez manqué l'essentiel. Ce grand mouvement là il faut le soutenir et aller plus loin demain. C'est là que se fabrique véritablement l'avenir de la France* ». Praticien averti, il dit sa préférence pour que priorité soit donnée à la réforme de la fiscalité locale.

Comment présenter de manière synthétique cette loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ?

Elle a pour axe central le principe général de la décentralisation, cause et effet de cinq « *leviers de changements importants* ».

a) Le principe de décentralisation

Pour identifier la France, le constituant ajoute ceci : « *son organisation est décentralisée* ». Preuve de l'importance de cette précision : elle figure à l'article premier de la Constitution, au même titre que l'indivisibilité, la laïcité, la référence à la démocratie, à l'esprit social et à l'égalité.

Les promoteurs de la nouvelle rédaction de cet article premier veulent marquer l'irréversibilité de la décentralisation en la consacrant symboliquement, affirmer l'originalité et la spécificité de notre modèle. Ils estiment que le temps est venu d'adapter notre cadre institutionnel à des collectivités territoriales devant jouer pleinement leur rôle dans la réforme des structures administratives, la modernisation des services publics, l'approfondissement de la démocratie locale, la recherche d'une meilleure prise en compte des attentes particulières et de la diversité des collectivités situées outre-mer.

Le Président Jacques Chirac, lors de son discours à Rouen, le 10 avril 2002, prenait position avec force : « *Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités. C'est une exigence démocratique. C'est un impératif européen. Et c'est une nécessité économique et sociale* ».

Et de dénoncer l'esprit de suspicion à l'égard des citoyens, des collectivités : « *Nous devons faire le pari de la confiance* ».

Et de plaider pour l'autonomie financière des collectivités, l'institution du référendum local, la promotion de nos régions, le droit à l'expérimentation, la délégation – y compris de ressources – la clarification, la simplification. Autant d'objectifs qui requièrent le maintien d'un État garant du droit, de l'impartialité, de l'égalité, de l'unité. Le Président de la République s'engage pour « *une importante révision de la Constitution* ».

Le Premier ministre réintroduira tous ces thèmes dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002 : « *Il faut effectivement réviser la Constitution pour donner un nouvel élan* ».

Inscrire le principe de décentralisation dans notre texte fondamental ne divisait pas. Il y eut cependant deux objections :

- la première porta sur l'article de rattachement. L'opposition plaidait pour l'article 72 afin de ne pas mettre la décentralisation sur le même plan que la laïcité, l'égalité l'indivisibilité, car n'étant pas de même nature ;

- la seconde consistait à qualifier « *l'organisation décentralisée* » de « *territoriale* » : la décentralisation ne concernant pas l'ensemble de l'État. Le Président de la République, le Gouvernement, le Parlement, les grandes institutions judiciaires ne peuvent être décentralisées. Cette proposition fut récusée car jugée trop réductrice, la décentralisation faisant vivre un modèle de relation entre l'État et les collectivités territoriales de la République¹.

Le principe général de décentralisation étant consacré, il a besoin pour produire tous ses effets, selon le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, de « *leviers* ».

b) Le principe de libre administration

Ce principe, déjà consacré par la Constitution de 1946, figurait dans le texte initial de celle de 1958 et fut reconnu explicitement par le Conseil constitutionnel dans sa décision 79-104 du 23 mai 1979.

Il prendra soin d'en rappeler les limites, notamment l'indivisibilité de la République et l'intégrité du territoire.

La libre administration des collectivités territoriales ne saurait, bien évidemment, aller à l'encontre des autres principes de notre Pacte républicain tels qu'ils figurent dans notre Constitution (exemple : l'égalité des citoyens).

Reste à savoir de manière plus précise ce que l'on entend par libre administration.

La Constitution vient un peu à notre secours :

¹ Voici le texte de l'amendement socialiste : « *Son organisation territoriale est décentralisée dans le respect des principes fondamentaux garantis par la Constitution, notamment l'indivisibilité de la République* ». Lors de son audition, le professeur André Roux se demanda si l'expression « *organisation décentralisée* » n'était pas redondante avec celle de libre administration.

- « la loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » (article 34, alinéa 3, paragraphe 2) ;

- « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». (article 72 alinéa 3)

Force est de constater – et c'est heureux – qu'il n'existe pas de définition de la libre administration des collectivités territoriales, mais deux conditions substantielles sont toujours signalées :

- l'existence d'un conseil élu ;

- des attributions définies par la loi¹. Le Conseil constitutionnel préfère exiger que les collectivités territoriales soient « dotées d'attributions effectives ».

Plusieurs juristes et parlementaires ont estimé que la création du conseiller territorial inclus dans la dernière loi portant réforme des collectivités territoriales contredisait le principe de libre administration, estimant que les mêmes élus, siégeant au département et à la région auraient à traiter des compétences différentes relevant d'intérêts différents, parfois concurrents et divergents. Qu'ainsi, une même personne ne pouvait assurer la défense d'une collectivité au détriment d'une autre, qu'il y aurait risque d'instituer le conflit d'intérêts, la tutelle d'une collectivité sur une autre².

Dans sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel n'a pas tenu compte de ces objections, le principe de libre administration étant, selon lui, respecté dès lors que chaque collectivité dispose d'un conseil élu et d'attributions effectives, peu importe que « les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales ».

Ce même Conseil constitutionnel conforte en outre le droit reconnu à l'assemblée régionale et à l'assemblée départementale de pouvoir se saisir par délibération spécialement motivée de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

¹ Michel Verpeaux : « Le principe électif est ainsi consubstantiel aux collectivités territoriales françaises et, de ce fait, la démocratie locale est du point de vue historique intimement liée à la libre administration. Sans élection, il ne saurait y avoir de collectivités territoriales ». (in « Droit des collectivités territoriales », PUF, 2008, 2^e édition, p. 153). « Les collectivités territoriales doivent réunir plusieurs éléments juridiques que fixe la Constitution : un conseil élu, une libre administration, des compétences et un pouvoir réglementaire pour exercer ces dernières. L'un des éléments manquant, l'institution concernée ne peut être qualifiée de collectivité territoriale ». (François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot, Collectif, in « La Constitution de la République française, analyse et commentaire », Economica 2009, 3^e édition, p. 1706).

² Cf. professeurs Guy Carcassonne et Jean-Claude Colliard déposant devant les Délégations sénatoriales aux collectivités territoriales et aux droits de la femme, respectivement le 10 juin 2010 et le 27 mai 2010. Gérard Marcou « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », RFDA, 2010, n° 2, p. 373.

Pour importante qu'elle soit, la décision du 9 décembre 2010 n'est pas la seule qui puisse éclairer la déclinaison du principe de libre administration. Le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions législatives qui limitaient le pouvoir de créer ou de supprimer des emplois, de nommer des agents, de limiter la durée d'une obligation de service public. Il s'est opposé à l'obligation faite par la loi de tenir des réunions de commission ouvertes au public, à la reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome au profit des collectivités territoriales¹.

L'introduction, par la loi constitutionnelle de 2003, d'un pouvoir réglementaire ne fait que consacrer le droit en vigueur. Il s'exerce dans la mesure où le législateur l'a prévu et pour mettre en œuvre les compétences des collectivités territoriales. Il doit respecter la hiérarchie des normes juridiques.

c) Le principe de subsidiarité

Il se retrouve inscrit dans l'article 72 alinéa 2 :

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Dans un vocabulaire plus accessible, le principe de subsidiarité peut être assimilé au principe de proximité : *« Faisons en sorte que ce qui est bien géré au niveau le plus bas reste géré à ce niveau, le plus près du citoyen. C'est ce principe de subsidiarité, de proximité qui va nous permettre d'opérer des transferts importants de compétences »*.²

A partir de cette approche, le Gouvernement compte proposer au Parlement *« au printemps prochain »* des transferts de compétences très importants : *« tout doit partir d'en bas »* car *« quand les choses sont bien réglées, bien administrées au niveau local, ce n'est pas la peine de les faire remonter au niveau supérieur »*.³

Pascal Clément préfère parler de *« principe d'adéquation »* car, selon lui, la subsidiarité, d'essence fédérale, correspond à l'organisation européenne et non plus à notre modèle étatique⁴.

¹ Rapport de Pascal Clément, *Op. cit.*, p. 66 et 67.

² *Le constituant de 2003 n'a pas vraiment de vision claire de la portée du principe de subsidiarité : est-ce un principe de proximité qui doit s'appliquer à tous les niveaux de collectivités ? Est-ce, comme en droit européen, une simple ligne de partage entre ce qui doit être décentralisé (sans identifier le niveau compétent) ? Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, a toujours assimilé subsidiarité et proximité. M. René Garrec, rapporteur du Sénat, a fait de même : le principe de subsidiarité doit donner « un fondement à la répartition des compétences entre collectivités ». L'exposé des motifs de la révision de 2003 semblait, en revanche, retenir une conception restrictive du principe de subsidiarité, présenté comme « traçant une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'État et celle des collectivités territoriales ».*

³ Jean-Pierre Raffarin, à l'Assemblée nationale, le 20 novembre 2002.

⁴ Le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, qui modifie le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne érige officiellement le principe de subsidiarité en

L'important, c'est que le législateur s'astreigne constamment à évaluer le niveau de décision le plus approprié pour la mise en œuvre d'une compétence. Même si le concept de subsidiarité fait débat et divise, il tend à identifier une méthode plus qu'un objectif, une démarche de construction plus qu'une norme.

Sous réserve que l'on prenne le temps, il peut être utile pour définir les compétences entre collectivités territoriales, tout spécialement si l'on se réfère à la technique des blocs de compétences.

L'expérimentation sera là pour le secourir.

d) Le principe d'expérimentation

La loi du 28 mars 2003 complète aussi l'alinéa 4 de l'article 72 : « [...] *Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

Fallait-il inscrire ce principe dans la Constitution alors que la jurisprudence du juge administratif et du Conseil constitutionnel permet et encadre cette expérimentation ? Oui, pour la dérogation à la loi, désormais reconnue.

La diversité des situations, la complexité des environnements, l'incertitude des technologies et de leur utilisation, le partage des opinions, la nouveauté des projets peuvent justifier l'expérimentation.

Elle permet de prendre toutes les données en considération, d'évaluer les résultats, d'assurer la décision future par la démonstration et la participation.

Des procédures définitives sont issues de l'expérimentation : le RMI, la déconcentration des services de l'État, la dotation globale de développement intercommunal, la modulation tarifaire de la SNCF, la régionalisation des transports ferroviaires¹.

Dérogation possible au principe d'égalité, l'expérimentation a besoin d'encadrement juridique. Le Conseil d'État l'a conditionnée à une limitation dans le temps et à un impérieux motif d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel a souligné le caractère explicite et temporaire de

principe de proximité, il confie de nouveaux pouvoirs aux Parlements nationaux. Les assemblées parlementaires peuvent adresser à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil de l'Union des « avis motivés » sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif européen. Le délai pour agir est de huit semaines. Toute assemblée parlementaire peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen, dans un délai de deux mois à compter de sa publication, pour violation du principe de subsidiarité.

¹ *L'expérimentation était donc possible avant la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 mais son initiative relevait de l'État et ne pouvait déroger à la loi.*

l'expérimentation, l'importance de la définition de celle-ci dans sa nature et sa portée, ainsi que le caractère incontournable de l'évaluation¹.

Le contenu même de l'alinéa 4 de l'article 72 (intervention de la loi ou du règlement, objet et durée limités) doit apaiser celles et ceux qui craignent pour l'égalité des citoyens et des territoires, l'unité et la cohésion de notre Nation. Même si ceci ne figure pas explicitement dans la lettre de l'article 72 alinéa 4, nous savons que l'expérimentation, par définition, est réversible. Les parlementaires socialistes étaient particulièrement attachés à cette réversibilité.

Dans la réalité, il doit s'agir « *d'une bonne pratique* » pour innover sous réserve de contrôle².

e) L'autonomie financière

Reconnaissance majeure inscrite dans l'article 72-2 : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ».

Les alinéas suivants précisent que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent « *pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités et les collectivités territoriales « *s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Le dernier alinéa rassure : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Avant toute exégèse, il est bon de rappeler les raisons de cet article.

René Garrec, le rapporteur au Sénat, observa qu'il se présentait dans un contexte de « *recentralisation des ressources locales* ».

La part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités territoriales votent les taux, dans leurs recettes totales hors emprunt s'élevait à 54 % en 1995. Après ces réformes, la part de la fiscalité locale dans les ressources globales hors emprunt a été réduite à 43 % pour les départements et 48 % pour les communes³.

¹ Décisions du 28 juillet 1993 et du 21 janvier 1994. Dans les faits, l'article 72, alinéa 4, s'est révélé d'une portée pour le moins limitée : alors que la loi organique de 2004 soumet la mise en œuvre de l'expérimentation à une demande d'une collectivité, aucune assemblée délibérante locale n'a à ce jour présenté de délibération à cette fin.

² Il est évident que l'expérimentation ne doit pas mettre en cause des libertés publiques (exemples : liberté d'association, liberté d'aller et venir...) ou un droit constitutionnellement garanti (exemple : droit de grève).

³ Rapport de Pierre Méhaignerie du 13 novembre 2002, n° 377, p. 6. Il fait une critique sévère d'une « fiscalité à bout de souffle », complexe, incompréhensible, opaque, archaïque. La loi du 30 juillet 1990 prévoyant la révision générale des immeubles n'a pas été appliquée ; l'article 68

Il rappelle que le poids des compensations versées aux collectivités par l'État a été multiplié par 13 depuis 1983 et par 3,3 depuis 1987 : « *Ce mouvement de recentralisation des ressources locales s'est traduit par un brouillage entre fiscalité et compensation* ».

La suppression de la part « salaire » de la taxe professionnelle met en cause « *la finalité du critère du potentiel fiscal (...). Selon un processus inexorable, faute de réformer les bases de l'impôt local, c'est sa suppression graduelle qui sera mise en œuvre. L'État commence par accorder des allègements aux contribuables qu'il compense aux collectivités à travers la procédure des dégrèvements. Puis il accorde des exonérations qui annoncent l'extinction progressive de l'impôt local* ».

René Garrec dénonce « *des transferts de charges insuffisamment compensés qui rompent le contrat de confiance avec l'État et qui sont contraires aux règles du Code général des collectivités territoriales* ».

Il est à l'unisson de la majorité parlementaire et du Gouvernement.

Dominique Perben critique « *la recentralisation financière* », « *le déclin de la fiscalité locale* », de l'autonomie financière : « *Nous ne pouvons plus nous résoudre à voir les finances locales dépendre toujours davantage de l'État au fil des législations et des lois de finances* ». Et de conclure : « *Nous savons tous que la part actuelle des ressources fiscales des collectivités territoriales est insuffisante* ».

Pierre Méhaignerie, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, regrette que le « *processus engagé il y a vingt ans [ait] été largement battu en brèche par des lois ultérieures, notamment par la suppression régulière d'impôts locaux (vignette automobile des particuliers, part régionale de la taxe d'habitation, part des salaires de la taxe professionnelle, taxe additionnelle régionale de droit de mutation à titre onéreux, parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties) remplacée plus ou moins bien, par des dotations, l'État devenant progressivement le premier contribuable local* ».

Devant un tel état de fait, l'absence de dispositif constitutionnel garantissant l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales, il apparaît indispensable de « *préciser dans le texte constitutionnel le contenu du principe de libre administration en matière financière... pour mettre un coup d'arrêt à la remise en cause de la fiscalité locale qui porte une atteinte grave à l'esprit même de la décentralisation* ».

Ces objectifs posés, la commission des Lois du Sénat résumait ainsi sa philosophie :

de la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire prévoyant une révision générale des évaluations cadastrales non plus. La suppression de certains impôts, de la possibilité de voter certains taux, la réduction des bases, l'augmentation des dégrèvements questionnent les principes de libre administration et de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

- les collectivités territoriales doivent bénéficier de « *ressources garanties* », « *l'autonomie financière se concevrait ainsi comme une autonomie de ressources et une liberté de dépenses, étant entendu que la loi pourrait toujours prévoir, comme c'est actuellement le cas, des dépenses obligatoires* » ;

- la garantie de l'autonomie fiscale doit être assurée par des recettes fiscales et autres ressources propres représentant pour chaque catégorie de collectivités territoriales « *une part prépondérante* » de l'ensemble des ressources ;

- toute suppression d'une recette fiscale perçue par une collectivité doit donner lieu à « *l'attribution de recettes fiscales d'un produit équivalent* ».

La commission des Lois du Sénat voit dans le respect de ces règles « *un coup d'arrêt (...) donné au démantèlement de la fiscalité locale opéré sous la précédente législature* ».

Elle estime que le projet de loi, en l'état actuel du texte, qui fait état d'une « *part déterminante* » des recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités et des dotations, n'a « *aucune portée normative et brouillerait la notion d'autonomie fiscale* ».

Concernant la compensation, le rapporteur René Garrec précise bien compensation intégrale et permanente des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que des charges imposées à ces dernières par des décisions unilatérales de l'État.

Il est à l'unisson de la majorité parlementaire.

Il constate les atteintes à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : de 54 % en 1995, elle n'est plus que de 36 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes.

L'expression « *fiscalité locale* » change de sens : elle englobe le produit des impôts locaux et les compensations « *qui ne sont plus des recettes fiscales puisque leur montant n'évolue ni en fonction des taux ni en fonction des bases des impôts locaux* ».

Il y a « *érosion du pouvoir fiscal* » par « *recentralisation des finances locales* ». D'une manière générale, « *l'évolution des ressources et des charges des collectivités territoriales remet en cause leur autonomie financière et menace la mise en œuvre de leur libre administration* »¹.

Conclusion : la libre administration des collectivités territoriales est un principe à réaffirmer, une action à reconquérir. Au nombre des données qu'elle recouvre, il y a l'autonomie des moyens².

¹ Pierre Méhaignerie, *Op. cit.* p. 19.

² Pierre Méhaignerie, *Op. cit.* p. 20. Selon lui, la libre administration repose sur les principes de l'élection, de la spécialité des compétences, de la liberté de gestion et de l'autonomie des moyens (*Op. cit.* p. 21). Dans l'autonomie des moyens, il fait figurer l'autonomie financière, qui comprend : l'existence d'une fiscalité locale propre (et non d'une fiscalité nationale partagée), le

Pierre Méhaignerie se satisfait de la rédaction du futur article 72-2 alinéa 3 : « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Il voit bien le flou de la formulation, mais il lui semble impossible de fixer un niveau¹. Certes, les ressources ne peuvent être « *inférieures à un certain seuil global de recettes* », mais « *la frontière reste indéfinissable* », d'où la notion de « *part déterminante* ».

Le Conseil constitutionnel lui-même n'a jamais défini un seuil de ressources fiscales dans les ressources des collectivités territoriales.

Il n'empêche que « *le présent projet de loi présente donc en l'occurrence une avancée particulièrement notable en posant le principe que l'ensemble des ressources propres fiscales et non fiscales des collectivités territoriales doit représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Cette rédaction résulte d'un compromis : le projet initial incorporait les dotations reçues des autres collectivités territoriales aux ressources propres pour calculer « *la part déterminante* » des ressources globales, le qualificatif « *déterminant* » ayant été préféré à celui de « *prépondérant* ».

Reste à définir la notion de « *ressources propres* » par rapport à la collectivité concernée.

Pierre Méhaignerie apporte sa contribution : les ressources propres, ce sont celles pour lesquelles la collectivité dispose d'une certaine maîtrise, telles que les recettes fiscales directes et indirectes, les produits du domaine et d'exploitation.

Selon lui, les ressources propres ne peuvent pas intégrer les dotations, les subventions et compensations budgétaires dont les montants échappent totalement aux collectivités prises individuellement.

Lié à l'autonomie et à la libre administration : le principe de compensation qui fait l'objet de l'alinéa 4 de l'article 72-2.

Il trouve sa justification dans les « *insuffisances du dispositif actuellement en vigueur en matière de compensation financière des transferts de compétences*² ».

Les dispositions du Code général des collectivités territoriales ne sont, dit-il, pas respectées : « *Les charges transférées ont augmenté beaucoup plus vite que les compensations transférées* ». Ainsi, de 1987 à 1996, la part des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées dans les dépenses

vote des taux des impôts locaux par les collectivités territoriales, le caractère prépondérant des recettes fiscales dans leurs ressources, la compensation des transferts de compétences.

¹ Dominique Perben faisait du seuil de 50 % de ressources propres « *un lointain mirage... je crains que le Gouvernement ne puisse adhérer à cette proposition* ».

² Pierre Méhaignerie, *Op. cit.* p. 42.

totales des collectivités territoriales est passée de 13,5 % à 17,8 %, tandis que la part des ressources transférées dans les ressources totales des collectivités a diminué de 9,5 % à 8,3 %.

De même, le ratio rapportant le coût des compétences transférées au montant des ressources transférées a diminué pour les départements de 1,26 en 1989 à 0,89 en 1996 et pour les régions de 0,96 à 0,66 pour la même période¹.

A l'appui de son constat général, Pierre Méhaignerie pourra citer les dépenses réelles d'équipement des lycées qui vont passer de 130 millions d'euros en 1986 à 1,245 milliard en 1993, alors que la compensation n'évolue que de 57,5 millions à 203 millions pendant la même période.

L'État aidera les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 609,8 millions d'euros.

Autre sujet bien connu : l'APA instituée par la loi de juillet 2001, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Son coût est estimé à 2,53 milliards d'euros. En 2003, le surcoût va de 1,1 milliard à 1,4 milliard. S'il n'y a pas d'aide supplémentaire, le département devra recourir à l'impôt supplémentaire.

Et pendant ce temps, *« l'État incite fortement les collectivités locales à financer des dépenses qui relèvent de ses compétences, notamment en matière d'enseignement supérieur avec le plan université troisième millénaire »*.

Les mêmes observations peuvent être faites en matière de santé, de construction de routes, de travaux sur les bâtiments universitaires. Toutes ces pratiques doivent être empêchées, d'où la présente révision constitutionnelle qui va mettre *« un terme aux dérives constatées en donnant une valeur constitutionnelle à des règles qui n'ont jusqu'à présent que valeur législative et qui par conséquent ne peuvent lier le législateur puisque ce qu'une loi fait, une autre peut le défaire »*.

Encore faut-il que *« le montant des ressources transférées fasse l'objet d'une évaluation récente, sincère et précise, tenant compte de besoins réels »*. Pour Pierre Méhaignerie, le présent projet de loi présente *« une avancée particulièrement notable en posant le principe que l'ensemble des ressources propres fiscales et non fiscales des collectivités territoriales doit représenter un part « déterminante de l'ensemble de leur ressource »²*.

Le débat sur la garantie des ressources fut l'occasion d'expressions approfondies qui, en 2011, gardent toute leur actualité.

¹ Pierre Méhaignerie, *Op. cit.* p. 43.

² La rédaction finale du texte résulte d'un compromis. Le projet initial comprenait les dotations reçues d'autres collectivités territoriales. Chacun était d'accord pour écrire que les ressources propres ne pouvaient pas être « inférieures à un certain seuil », mais chacun s'accordait également pour dire que « la frontière reste indéfinissable », d'où la notion de « part déterminante » et non « prépondérante ».

Jean-Pierre Fourcade plaide pour que l'autonomie financière des collectivités territoriales soit garantie par la Constitution et ne s'attarde pas pour savoir s'il faut retenir le qualificatif de « *prépondérant* » ou de « *prédominant* ».

Selon l'ancien ministre, il convient de mettre un terme à la transformation des ressources fiscales en dotations budgétaires ; il faut garantir aux collectivités territoriales que les transferts de compétences ou de charges s'accompagnent concomitamment de ressources pérennes correspondantes.

Il propose de regrouper les différentes dotations (dotation générale de décentralisation, dotation globale d'équipement, dotation spéciale pour le logement des instituteurs) en une même enveloppe, de la diviser en trois masses (département, intercommunalité et communes) et de lui assigner un objectif de solidarité.

Abordant la nécessaire modernisation de la fiscalité locale, il la fait reposer sur trois principes : réalité (il faut retenir des bases réelles et évolutives car le recours à la valeur locative est dépassé), spécialisation (la taxe professionnelle allant aux régions et aux communes ; les impôts ménages aux communes ; taxes additionnelles à la CSG et à la TIPP destinées aux départements et à la région), innovation (il faut associer la fiscalité aux progrès de la technologie et de l'environnement).

Conscient de la difficulté de la tâche, il sait qu'il « *faudra du temps pour réaliser ces réformes essentielles mais elles sont contenues dans la garantie constitutionnelle et il ne peut y avoir de garantie constitutionnelle de l'autonomie des finances locales sans réforme de la fiscalité locale. On en parle depuis suffisamment longtemps : arrêtons de débattre et commençons à travailler sérieusement à cette réforme !* »

Attaché à la péréquation, il refuse de « *réclamer un effort supplémentaire au budget de l'État, déjà fortement déficitaire* ».

La voie proposée : faisons l'inventaire critique des dégrèvements décidés ; il les a évalués à 8 milliards d'euros pour la taxe professionnelle, la taxe foncière et la taxe d'habitation. « *Nous avons le culte des droits acquis, le culte de la sédimentation de l'ensemble des éléments fiscaux. Il nous faut abandonner cette culture et essayer de déterminer à qui profitent les dégrèvements afin de voir comment nous pourrions moderniser notre fiscalité* ».

Retrouvant la péréquation, il remarque très justement qu'il est plus facile de corriger les inégalités entre les régions et les départements que de procéder à un saupoudrage vis-à-vis de 36 000 communes.

Yves Fréville, alors sénateur, se réfère à l'autonomie financière et à l'autonomie fiscale : « *Il ne peut y avoir décentralisation sans libre emploi des ressources si l'on veut que la décentralisation ne conduise pas à l'uniformité mais permette la diversité des solutions mises au point par les collectivités*

locales. Quant au principe de l'autonomie fiscale il est le corollaire nécessaire de la responsabilité des élus devant le contribuable électeur : plus de dépenses, plus d'impôts, moins de dépenses moins d'impôts ».

Yves Fréville se pose une question : comment traduire économiquement et fiscalement les principes qui vont figurer dans la Constitution ?

Il existe « *une tendance profonde, lourde, à la diminution des impôts locaux et cela parce qu'il n'y a plus de bons impôts locaux* ».

Il y a vingt-cinq ans, l'autonomie fiscale des collectivités était totale. Un problème existe : dans une société moderne, il est de plus en plus difficile de trouver une assiette fiscale correspondant aux limites d'un territoire communal ou départemental. Voyons le revenu, la valeur ajoutée...

Si nous arrivons à localiser certains impôts, ils sont en général très mal répartis : prenons l'exemple des droits de mutation à titre onéreux. Parfaitement localisables, très dynamiques mais profondément inégalitaires dans leur répartition et, lorsqu'un impôt est mal réparti, « *il faut utiliser toutes les ressources disponibles de l'État sur le plan budgétaire pour corriger les seules inégalités de ressources locales* ».

La grande idée de la décentralisation risque de devenir impopulaire parce que fondée sur des impôts injustes et incompréhensibles. L'absence de bons impôts freine le processus de décentralisation.

L'impôt injuste, mal réparti, appelle le dégrèvement, contraire à l'autonomie fiscale. Il vaut mieux avoir une dotation indexée sur les salaires ou sur la valeur ajoutée qu'un impôt localisé mais stagnant. Il n'y a pas d'opposition tranchée entre impôts locaux et dotations d'État. « *C'est en fait un continuum* ».

f) L'appel au citoyen

Nous devons à la loi du 28 mars 2003 l'article 72-1 de la Constitution, qui prévoit :

- le recours au droit de pétition pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité une question qui relève de ses compétences ;

- le recours au référendum, à l'initiative d'une collectivité territoriale, pour soumettre à la population un projet de délibération ou d'acte relevant de sa compétence ;

- la consultation de la population peut être décidée par la loi lors de la modification des limites des collectivités territoriales, la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, la modification de son organisation.

Dans ces trois hypothèses, des lois ordinaires ou organiques (recours au référendum) viendront préciser les conditions d'exercice de ces nouvelles procédures.

A l'origine de ce nouvel article : l'idée que la décentralisation ne peut être réservée aux élus et aux experts, la République appartient à toutes et à tous.

La démocratie doit reposer sur deux piliers : la représentation et la participation. La participation peut prendre différentes formes : toutes aussi utiles les unes que les autres pour faciliter l'expression et combattre le désintérêt de nos compatriotes que la montée de l'abstention traduit.

F. LA RÉPUBLIQUE DE LA PROXIMITÉ

En présentant son projet de loi (future loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), le Premier ministre veut rassurer : transfert de compétences et transfert de financement vont de pair, « *c'est une règle, un postulat* »¹.

Il en veut pour preuve la référence constitutionnelle : si dans le passé il y a eu des dérives fiscales dans certains départements, c'est précisément parce que cette règle n'avait pas d'existence constitutionnelle. Il en profite pour accuser les socialistes qui, selon lui, devraient être plus attentifs à l'évolution fiscale des collectivités qu'ils dirigent et qui devraient se demander « *pourquoi l'ensemble des régions socialistes a une fiscalité supérieure à 10 % à celles des autres régions* ».

Pour démontrer la cohérence de sa démarche, Jean-Pierre Raffarin rappelle le projet de réforme de la taxe professionnelle qu'il a lancé et qui pourra s'appliquer « *dès le 1^{er} janvier 2004* ».

Soucieux de relance économique, le Premier ministre s'adresse aux industriels, aux entrepreneurs pour qu'ils investissent dès maintenant. Il les assure d'exonération de taxe professionnelle. Dans le même temps, s'adressant à tous les parlementaires, Jean-Pierre Raffarin se veut fidèle à « *l'esprit du rapport Mauroy* », aux lois Defferre et à une démarche qui puise ses racines chez le Général de Gaulle.

La politique de décentralisation qu'il mène compte deux étapes :

- une étape constitutionnelle : « *Nous tirons là une des leçons du 21 avril 2002. Nous prenons en compte ce désintérêt des Français pour la République. C'est en rapprochant la décision du terrain, le décideur de l'électeur, que nous pourrions intéresser le citoyen au débat démocratique. Ce texte répond donc, aussi à ce que nous avons entendu en avril 2002. Voilà pourquoi cette réforme est importante* » ;

- une étape opérationnelle, « *celle des transferts de compétence* », avec « *les garanties financières qui accompagnent ces transferts. Nous voulons d'abord responsabiliser tous les acteurs... Au fond, la décentralisation c'est d'abord et avant tout, la responsabilisation. C'est grâce*

¹ Jean-Pierre Raffarin, Assemblée nationale, 24 février 2004, p. 1824 et suivantes.

à cette gestion au plus près du terrain et avec une évaluation plus concrète que notre pays fera des économies ».

Michel Mercier, dans son rapport sénatorial, avait déjà avancé cette idée d'économie : *« La décentralisation a atteint ses buts. Les collectivités locales sont pleinement investies dans les compétences qui leur ont été dévolues, plus rapidement, plus efficacement et à moindre coût que l'État n'aurait pu le faire »*

Le président du conseil général du Rhône estime que la décentralisation réduit le taux de prélèvement obligatoire. Il continue en 2003 d'affirmer ce qu'il écrivait dans son rapport de 2000. Il croit que les collectivités territoriales doivent être encore plus efficaces mais, pour cela, elles doivent définir librement leurs modalités de gestion¹.

L'avis de Jean-Pierre Schosteck, rapporteur au nom de la commission des Lois du Sénat, concorde avec celui de Michel Mercier :

« Les vingt dernières années ont montré que la décentralisation contribuait également à une plus grande efficacité de l'action publique ». Et de citer les transports ferroviaires régionaux de voyageurs, les lycées et collèges : la part des départements et des régions dans la dépense totale que la nation consacre à l'éducation est passée de 14 % en 1975 à 21 % en 2001. Il rapporte ce sondage : en 2000, 67 % des Français jugeaient la coexistence de nos trois échelons (région, département, commune) *« comme une bonne chose, car elle permet de gérer les dossiers au plus près des citoyens de manière satisfaisante »*².

Cette finalité financière s'impose : avec l'organisation actuelle, les délais sont trop longs, les financements peu clairs, les responsabilités confuses ; *« la République française a besoin de cohérence et de proximité ».* La cohérence relève de l'État, garant de l'égalité. C'est au couple État-région de s'assurer des mises en œuvre sur le terrain : *« La région est un espace de cohérence, un espace de projets où la stratégie et la programmation sont possibles »*³.

Au couple État-région, la cohérence et la programmation ; au couple département-commune et avec l'intercommunalité, la solidarité et les infrastructures de proximité.

Si Jean-Pierre Raffarin insiste sur le couple cohérence-proximité, c'est parce que la seule cohérence nous éloigne du citoyen et que la seule proximité nous disperse.

Cohérence-proximité donc, mais aussi déconcentration-décentralisation. Ce second objectif libère : il faut donner des marges de

¹ Avis Sénat n° 41, 2003-2004.

² Rapport n° 31, 2003-2004.

³ Pour le Premier ministre, la région est un échelon de responsabilité, ce n'est pas une nation. D'autres pays européens confondent région et nation (pour les Catalans, la Catalogne est une nation).

manœuvres locales, ne pas décourager les élus locaux d'entreprendre. Encore faut-il que l'État parle d'une seule voix, les élus locaux n'auront « *qu'un partenaire qui engage l'État, ce dernier étant plus fort du fait d'une organisation simplifiée... L'État est, à présent, rassemblé autour du préfet de région en huit et non plus vingt-quatre pôles* ».

C'est sous le signe de la garantie que le Premier ministre conclut : la première garantie vient de la Constitution, la seconde de la loi organique, la troisième de la péréquation (inscrite elle aussi dans le dispositif constitutionnel). Finalement, il croit en « *une démocratie apaisée* » qui s'exprime localement en un clivage plus institutionnel que partisan.

Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, appuie la démonstration du Premier ministre : l'heure en Europe est à la décentralisation. Et de citer l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Grande Bretagne.

Au passage, il déclare devant l'Assemblée nationale : « *Si nous n'avons pas soutenu le projet Defferre c'était sans doute une erreur* ». Il plaide pour la simplification : « *la simplification peut être la brutalité. Il était simple de supprimer un échelon, disons le département, mais qui aurait été d'accord avec cette politique ? C'était pourtant simple de supprimer le département, au nom de la logique économique favorable aux régions. Mais qui l'aurait accepté ? La France n'est pas une page blanche sur laquelle on peut plaquer un schéma sans tenir compte de son histoire. Les départements ont une légitimité historique, les régions ont une légitimité économique, les communes une légitimité de proximité* ».

Le ministre de l'Intérieur ne veut pas passer « *à côté de l'âme française et de la tradition française* ». Si la région s'investit dans le développement, la formation professionnelle, le transport, les grandes infrastructures, l'intervention économique, les départements reçoivent « *la pleine responsabilité de l'action sociale avec le RMI, y compris son volet allocation, et l'aide aux plus démunis* ». Ils coordonnent l'action gérontologique ainsi que toutes les prestations sociales en faveur des personnes âgées. Ils ont également en charge le secteur routier transféré, les personnels d'entretien des lycées et collèges. Les communes vont avoir à s'occuper de l'aide à la pierre et du logement étudiant.

Simplification des compétences pour les collectivités territoriales, simplification pour l'État : le préfet de région va coordonner l'action des préfets de départements.

Le ministre de l'Intérieur ne va pas craindre d'évaluer les transferts et démontrer la force des engagements de l'État qui abandonne la perception de la TIPP (« *ressource fiscale dynamique* ») au profit du département.

Il aborde également la taxe professionnelle. « *à partir du moment où vous avez supprimé la part salariale de la taxe professionnelle, vous avez totalement déséquilibré cet impôt... Nous pensons qu'il faut absolument*

maintenir un lien fiscal entre les collectivités territoriales et l'entreprise pour des raisons de croissance et de développement ».

Cette recette principale des collectivités doit « *garantir l'effectivité du principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales. Or, cette autonomie dépend d'abord de la liberté de vote des taux de l'impôt* »¹. Nicolas Sarkozy n'oublie pas la péréquation².

L'opposition au projet du Premier ministre se fait entendre au Sénat le 28 octobre 2003 par l'intermédiaire de Pierre Mauroy qui exposa ses cinq points de désaccord³ :

1) Nous doutons, dit-il, de votre capacité à accompagner financièrement les transferts de compétences du fait de l'aggravation des déficits de l'État : « *je concède que jusqu'à présent, aucun Gouvernement n'a réussi à engager une réforme en profondeur de la fiscalité locale, mais la décentralisation ne saurait être uniquement une façon de se désengager* »⁴.

Il se demande « *comment débattre de transferts d'une telle ampleur sans savoir précisément comment ils seront financés, dans une période qui s'annonce particulièrement difficile pour les finances de l'État et où finalement, l'État ne remplit pas toutes ses missions* ».

2) Le département bénéficie de plus de transferts que l'intercommunalité : c'est une étonnante et divine nouvelle, alors que certains, dont je ne partagerais pas le point de vue, annonçaient la fin du département... Le département bénéficie d'une cote tout à fait particulière : manifestement, c'est lui qui sort vainqueur de cette phase de la décentralisation. Il bénéficie plus de ces transferts que l'intercommunalité. Pierre Mauroy rappelle que la décentralisation s'appuie sur trois piliers : la région (la collectivité la plus moderne), le département (la collectivité la plus traditionnelle) et « *l'ensemble – j'y insiste – commune et intercommunalité en pleine expansion, non pas depuis vingt ans, mais depuis les lois Chevènement et celles du Gouvernement Jospin* »

3) Le projet, pense-t-il, ne donne pas toutes ses chances à la région : « *vous départementalisez son élection, vous bridez l'émergence d'une*

¹ Nicolas Sarkozy, *Assemblée nationale*, 24 février 2004, p. 1832.

² Jean François-Poncet, président de la Délégation sénatoriale à l'aménagement du territoire et président du groupe de travail sur la péréquation, va plaider pour celle-ci : « *les collectivités territoriales sont en charge, aujourd'hui, de l'aménagement et ce sont elles qui investissent. Le risque d'inégalité ne peut qu'être aggravé s'il n'y a pas de péréquation* ». La loi Pasqua avait créé un ambitieux système de péréquation repris par le Gouvernement Jospin, mais « *le texte de 1995 sur la péréquation est une relique poussiéreuse et oubliée* » au nom des droits acquis et de l'absence de propositions claires et chiffrées. Jean François-Poncet s'en remet au rapport Belot (octobre 2003). Certes, celui-ci ne concerne que les départements, mais il a le mérite de proposer un indice synthétique permettant de mesurer les inégalités de ressources et de charges obligatoires.

³ Sénat, 29 octobre 2003, p. 7215 et suivantes.

⁴ « *La responsabilité du désengagement de l'État et des transferts de charges est donc inévitablement partagée. Laissons de côté le procès rétrospectif* », Bernard Frimat, sénateur, 28 octobre 2003, p. 7208.

nouvelle génération de responsables politiques, soucieux de développer des régions puissantes, capables de mettre en œuvre la péréquation en leur sein comme de rivaliser avec les grandes régions européennes ».

4) On attend toujours une réforme de l'État, on attend que l'État établisse *« un schéma d'organisation de ses services en fonction des compétences exercées par les collectivités locales ».*

5) Le Gouvernement méconnaît l'intercommunalité. Au cours de ces trois dernières années, il y a eu une formidable montée de l'intercommunalité. Ce mouvement donne *« une vigueur nouvelle à l'organisation territoriale de notre pays. Elle lui offre une chance exceptionnelle de se moderniser en renforçant ses pôles urbains, porteurs de projets viables et générateurs de progrès économique et social »*¹.

Se référant aux Journées des communautés urbaines qui se tenaient à Cherbourg, les 23 et 24 octobre 2003, Pierre Mauroy veut faire des EPCI des collectivités territoriales.

Pour terminer son propos, l'ancien maire de Lille considère le projet de loi comme une *« pâle copie de l'acte I de la décentralisation »* et trouve symptomatique son changement de titre allant d'un *« projet de loi relatif à la décentralisation »* à un *« projet de loi relatif aux responsabilités locales »*. Il nous livre sa définition de la décentralisation :

« Décentraliser, ce n'est pas transférer des compétences aux collectivités territoriales pour décharger l'État de ce qu'il ne veut pas faire et ne peut plus rien faire (...). Décentraliser, c'est approfondir une démocratie en rapprochant le pouvoir des citoyens, c'est moderniser le pays en développant ses atouts les plus prometteurs ».

Voici les principales dispositions de cette loi du 13 août 2004, qui fait incontestablement partie des grands textes décentralisateurs.

Symboliquement, cette loi commence par affirmer le rôle de la région en matière de développement économique, *« sous réserve des missions incombant à l'État ».*

Divers documents sont de son ressort : schéma régional de développement économique, schéma régional des infrastructures et transport, plan régional de développement des formations professionnelles, plan d'élimination des déchets, schéma régional prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spécialisée, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole, l'inventaire général du patrimoine culturel.

L'action de la région doit promouvoir un développement équilibré et favoriser l'attractivité du territoire.

¹ Pierre Mauroy : *« Les chiffres sont impressionnants : 14 communautés urbaines ; 143 communautés d'agglomération dont 19 en Île-de-France ; 2 360 groupements à fiscalité propre (soit 29 740 communes rassemblant 44 814 256 habitants) ».*

Concertation, contractualisation, information, gouvernement des relations territoriales densifiées par les transferts de grands équipements, gestion des fonds structurels européens en sont les principaux vecteurs.

L'article 49 consacre le département dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale : « *il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ». Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé concernées.

Un schéma départemental de l'action sociale et de la famille favorise l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés. Tout naturellement, il appartient au conseil général de développer « *les formations sociales qui contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels* ». Il est associé à la région qui arrête le schéma régional des formations sociales.

Relèvent encore du département « *le schéma d'action sociale en faveur des personnes âgées* », le comité départemental des retraités et des personnes âgées, le service d'aide sociale à l'enfance...

Le Gouvernement peut déléguer aux collectivités territoriales et à leurs groupements l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de la rénovation de l'habitat privé.

Si la région peut participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires (dans le cadre d'une convention région-ARS) le département, responsable de la protection sanitaire de l'enfance et de la famille, peut participer « *dans le cadre de conventions conclues avec l'État à la mise en œuvre de programme de santé définis* ».

La loi du 13 août 2004 tient également son importance des nombreux transferts qu'elle opère : qu'il s'agisse des biens immobiliers ou des personnels techniciens, ouvriers et services des collèges alloués au département.

Au nombre de ces transferts aux collectivités territoriales citons les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et d'art dramatique dispensant un enseignement initial.

Le département doit adopter un schéma départemental de développement des enseignements artistiques.

Le Titre VII traite de la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale.

Le Titre VIII concerne « *les missions et organisation de l'État* » : il est précisé (article 131) que le préfet de région représente l'État et chacun des membres du Gouvernement. Il a la charge « *des intérêts nationaux, du respect des lois et dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif de la région et des établissements publics* ». Il dirige les services de l'État à compétence régionale ; il anime et coordonne l'action des préfets des

départements de la région ; il met en œuvre les politiques de l'État dans la région en matière d'aménagement, de développement, d'environnement, de culture, d'emploi, de logement, de rénovation, de santé...

Le préfet de département décide conformément aux orientations fixées par le préfet de région.

Il est également en charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public. Il assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics : *« il met en œuvre la politique de l'État dans le département. Il dirige les services de l'État dans le département »*.

L'article 132 prévoit les informations réciproques qui doivent exister entre les représentants de l'État et les collectivités territoriales.

L'article 145 rappelle la philosophie égalitaire des lois Defferre : *« les communes et leurs groupements ont vocation à assurer à égalité de droits avec la région et le département les responsabilités qui sont exercées localement »*.

La possibilité de relations contractuelles entre les collectivités territoriales est expressément soulignée, y compris pour transférer des compétences.

Au nombre des dispositions finales importantes : la transformation des syndicats en communautés de communes ou d'agglomérations, la fusion d'EPCI, de syndicats mixtes, le contenu des statuts des EPCI, la constitution d'une dotation de solidarité communautaire, la coopération transfrontalière, la mutualisation des services...

G. RUPTURE OU INNOVATION

Sur fond de crise financière, le Président de la République, dans son discours de Toulon, le 25 septembre 2008, après avoir fustigé *« la toute puissance du marché »*, la spéculation bancaire, en appelle au changement de nos manières de penser et de nos comportements. Il faut faire un effort *« pour nous adapter aux réalités nouvelles qui s'imposent à nous »*, retrouver des marges de manœuvre pour préparer l'avenir. L'État doit montrer l'exemple et faire preuve de vertu.

Le Président de la République cite la réduction du nombre d'emplois dans la fonction publique, la réforme de l'hôpital, la réorganisation de nos administrations et de nos services publics. Et d'annoncer :

« Le grand chantier de la réforme de nos administrations locales sera ouvert dès le mois de janvier. Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques ».

Dans l'esprit de Nicolas Sarkozy, la réforme de nos collectivités territoriales doit donc servir la compétitivité de notre économie mise à mal par les prélèvements obligatoires et la dépense publique¹. Elle n'est pas liée à une conception de la décentralisation. C'est à Saint-Dizier, qu'un an plus tard, le 20 octobre 2009, le Président de la République va préciser ses intentions à l'égard des collectivités.

Il affirme très justement que « *la décentralisation est devenue comme la démocratie un bien commun* » mais il prévient que les collectivités territoriales ne « *pourraient rester à l'écart de l'effort de modernisation du pays* ».

Il leur assigne un objectif, « *la réduction de notre dépense publique et de nos déficits* ». Il note, pour le regretter, un déphasage entre un État qui s'endette, supprime des emplois et des collectivités territoriales qui continuent de créer des emplois « *indépendamment de tout transfert de compétences* ».

Il poursuit en retrouvant des critiques qui lui sont chères :

– empilement des structures « *écheveau de complexités qu'il est aujourd'hui très difficile de dénouer* », augmentation de dépenses locales « *en dehors de tout transfert de compétence* », augmentation des impôts locaux. Conclusion de ce procès en irresponsabilité : « *c'est le contribuable qui paie, c'est la compétitivité de l'économie française qui est en cause* » ;

– il prend à témoin la population française « *légitimement exaspérée* » par les « *doubles emplois* », les « *surenchères* », les « *saupoudrages* » : quand ce n'est pas « *purement et simplement du clientélisme* ».

Après toutes ces sévérités, il ajoute sa compassion : « *je pense que les élus sont épuisés, en particulier les maires... l'immense majorité des élus sont ulcérés. Alors que faire ?* Le comité pluraliste présidé par Edouard Balladur a tracé les lignes d'une réforme ambitieuse : « *Il n'est plus temps d'en parler, il est temps de la faire* »

**Présentation des propositions formulées par le Président de la République
dans son discours de Saint-Dizier (20 octobre 2009)**

Création des conseillers territoriaux siégeant à la région et au département

La France a une histoire, il ne faut pas nous lancer dans un débat sans fin pour savoir s'il faut supprimer le département ou la région. La région a des atouts favorables de développement et le département, bicentenaire, a sa légitimité.

La solution ne réside pas dans la suppression de l'un ou de l'autre, mais dans le rapprochement des deux.

¹ C'est dans ce discours du Président de la République que sera annoncée l'exonération de la taxe professionnelle pour les nouveaux investissements.

Avec le conseiller territorial, élu à la région et au département, des complémentarités se construiront, des dépenses redondantes disparaîtront, la cohérence s'imposera.

« Ce n'est ni la mort de la région, ni celle du département, c'est l'émergence d'un pôle région-département doté d'élus communs ».

Le conseiller territorial doit représenter une population et un territoire : 80 % d'entre eux seront élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Au nom du pluralisme des idées politiques 20 % des conseillers seront élus à la proportionnelle^{1 2}.

La clarification des compétences

« C'est un déni de démocratie que de ne pas permettre aux électeurs de savoir qui fait quoi, qui dépense quoi, qui est responsable de quoi, ni aux élus d'être jugés sur des politiques dont ils ont réellement la maîtrise ».

Un gaspillage résulte d'une « logique de concurrence, de saupoudrage et de guichet ». Il faut mettre fin « aux redondances, à la complexité des financements croisés, à la surenchère » en définissant « clairement les compétences de chaque collectivité » et en interdisant « à toute collectivité d'exercer une compétence attribuée à une autre ». Il faut en même temps supprimer la clause de compétence générale, faute de quoi, tout ce travail ne servirait à « rien ».

Le Président Sarkozy n'exclut pas des exceptions dans les domaines de solidarité ou de la culture par exemple. Il reconnaît un « droit d'initiative du département et de la région » pour parer les situations pour lesquelles la loi serait silencieuse.

Au nom de la proximité, les communes conservent la clause de compétence générale, tout comme l'État. Au département et à la région, « des compétences définies ».

L'intercommunalité

Pour le Président de la République, nous serions passés d'un émiettement à un autre : certes, nous avons 2 600 établissements publics de coopération intercommunale mais, nous avons toujours 36 000 communes, 15 900 syndicats et 371 pays, une inflation des personnels. « [...] 64 % de fonctionnaires en plus aux établissements de coopération à fiscalité propre, cela n'a fait faire aucune économie aux communes qui ont, elles aussi, augmenté leurs effectifs ».

D'où les impératifs : achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité, rattachement de toute commune à un établissement de coopération à fiscalité propre, mise en commun des moyens et des services, suppression des syndicats inutiles, réduction du nombre des structures, cohérence des périmètres. Un fil conducteur : « la compétitivité de notre pays ».

¹ Pour convaincre de son objectivité, Nicolas Sarkozy déclare qu'il s'inspire d'une proposition de Léon Blum datant de 1926 « reprise en 1972 dans le programme du Parti Socialiste ». Son mode de scrutin ne fut pas finalement retenu. Le Parlement préféra un scrutin uninominal à deux tours. Un seuil de 12,5 % des inscrits est institué pour accéder au second tour.

Au nom de celle-ci, *« nous proposons de supprimer les pays, qui sont une feuille de plus dans le fameux millefeuille et qui ont entraîné, eux aussi, de nouvelles structures, de nouveaux moyens, de nouveaux emplois publics. Les projets qu'ils mettent en œuvre peuvent trouver leur place dans les structures classiques de l'intercommunalité »*.

Dans ce discours de Saint-Dizier, nous trouvons, également, affirmé le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, par fléchage, à partir de 500 habitants.

La loi Marcellin sur les fusions des communes sera abrogée et celles qui souhaiteront fusionner en une *« commune nouvelle »* seront encouragées financièrement.

La suppression de la taxe professionnelle

« C'est une réforme urgente sur laquelle je ne céderai pas ».

Le bilan de la taxe professionnelle ? Ce *« système absurde, unique en Europe »* surtaxe l'investissement, pousse à la délocalisation, détruit les emplois industriels (*« 500 000 emplois industriels détruits en France depuis 15 ans »*).

Avec la suppression de la taxe professionnelle *« 6 milliards d'euros seront durablement rendus à l'investissement, à l'emploi, à la production industrielle, à la compétitivité de nos entreprises »*.

Avec le départ des entreprises, la taxe professionnelle devient un *« impôt virtuel parce qu'elle ne s'appliquera plus à aucune usine sur le territoire français »*. Cette suppression doit s'accompagner d'une modernisation en profondeur de notre fiscalité locale : les valeurs locatives cadastrales seront actualisées¹.

Pour compenser la suppression de la taxe professionnelle, il faudra travailler avec le Parlement sur une nouvelle proposition - la contribution économique territoriale - respectant l'autonomie financière des collectivités locales, maintenant un lien entre entreprises et territoires, n'hypothéquant pas l'avenir industriel de la France, garantissant aux collectivités leurs ressources².

La reconnaissance du fait métropolitain

Le Président rappelle le rôle des Métropoles dans l'économie de l'innovation et du développement économique mais, *« faute d'avoir une existence politique, nos grandes villes n'ont pas de visibilité internationale, et leur dialogue avec les acteurs de l'économie mondiale est le fait de trop d'interlocuteurs là où il n'en faudrait qu'un »*.

Il nous faut penser le territoire en regardant vers l'extérieur, *« permettre à nos grandes villes de jouer dans la cour des grands en articulant leur rôle avec celui de leurs rivales, dont certaines en Europe peuvent devenir des partenaires. C'est le projet des métropoles »*.

¹ *« Il faut faire les choses en douceur et les lisser sur un certain nombre d'années, mais avant la fin de l'année, des marges de manœuvre pour actualiser les valeurs locatives cadastrales seront proposées aux élus »*.

² *« Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à ce qu'aucune collectivité locale ne voit ses ressources diminuer du fait de la suppression de la taxe professionnelle, ni en 2010, ni au-delà »*. Suit un avertissement clair : *« Mesdames et Messieurs les élus, ne pensez pas une minute que l'on pourra résoudre la question angoissante des déficits de la France en mettant de côté les collectivités territoriales ». Et de rappeler que la révision générale des politiques publiques de l'État ne saurait dispenser les collectivités territoriales de l'effort : « quel que soit le niveau où l'on se trouve, on est concerné par la compétitivité de la France »*.

La création des métropoles doit reposer sur le principe du volontariat d'acteurs locaux « *qui veulent s'unir pour mettre en œuvre un projet commun* ».

Deux statuts sont offerts :

– l'un pour les métropoles d'un seul tenant « *qui pourront exercer, sur leur territoire, une grande partie des compétences du département et de la région sur la base d'une convention de transfert avec ces deux collectivités* »¹ ;

– l'autre pour des métropoles dites multipolaires : l'enjeu est de « *mutualiser des moyens et des compétences pour le développement économique et l'attractivité du territoire [...] mutualiser ce qu'elles ont de meilleur, universités, [...], laboratoires, infrastructures, services, pour peser dans la compétition européenne [...]. C'est la métropole en réseau* ».

L'État pourra transférer aux métropoles qui le souhaitent « *l'aménagement et la gestion de certains grands équipements et de certaines grandes infrastructures* »².

Pour le Président de la République, la réforme territoriale relève d'une grande ambition : « *remettre la France sur la voie de la croissance, de la prospérité pour qu'elle retrouve toute sa place dans le concert des Nations, quelle reste un pays libre, acteur de son propre destin...* ».

Six projets de loi devaient ensuite être présentés en Conseil des ministres :

– le projet de loi de finances 2010 incluant la réforme de la taxe professionnelle ;

– le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ;

– le projet de loi de réforme des collectivités territoriales ;

– le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ;

– le projet de loi organique prévoyant l'élection des membres des conseillers des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale ;

– le projet de loi définissant les compétences des collectivités territoriales.

¹ Statut ouvert aux aires urbaines de plus de 450 000 habitants « *même si, pour ma part, je n'aime pas beaucoup que l'on soit esclave des seuils. On peut être une très grande ville et être endormie, on peut être une ville un peu moins grande et avoir énormément de dynamisme. Si des villes, [...], comme Orléans, comme Grenoble, dès lors qu'elles ont une population significative, veulent se transformer en métropole, c'est un plus pour la France. Il faudra les y encourager* ».

² La DATAR « *qui va reprendre ce nom* » coordonnera ces initiatives.

1. La réforme de la taxe professionnelle

La réforme de la taxe professionnelle fut réalisée par la loi de finances 2010.

Elle est marquée par le taux national de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'absence de péréquation, une diminution de l'autonomie fiscale des collectivités et une prise en charge importante par l'État, ce qui aggrave notre déficit public. Des clauses de « revoyure » sont prévues... qui ne seront pas vraiment respectées.

La loi du 16 février 2010 a d'abord décidé de la concomitance des renouvellements des conseillers généraux et des conseillers régionaux.

Texte synthétique, la loi du 16 décembre 2010 traite du conseiller territorial, de la composition de conseils communautaires, des métropoles, des pôles métropolitains, de la création de communes nouvelles, des regroupements et de la simplification de l'intercommunalité, de la définition des compétences et de la limitation des financements croisés.

Les analyses et projets du Président Sarkozy tout comme la loi du 16 décembre 2010 ont soulevé de nombreuses controverses et critiques.

Nous n'en aborderons que deux thèmes : l'un constitue une rupture, l'autre une innovation.

2. La réforme des collectivités territoriales

a) Une rupture : la limitation de la clause de compétence générale

Nous sommes au temps de la décentralisation-projet, pluridimensionnelle, prospective, partenariale et contractuelle. Qu'il s'agisse de l'aménagement, du logement, de l'environnement, de l'économie, du social ou du culturel...

Enfermer l'exercice des compétences de la région et du département dans un cadre d'exclusion, c'est aller à l'encontre de la vie pratique, des nécessaires mobilisations de toutes sortes, de l'efficacité économique et sociale.

La méthode retenue ne s'avère-t-elle pas, une nouvelle fois, en contradiction avec les principes de libre administration, de subsidiarité (en vertu duquel chaque collectivité a vocation à gérer ses propres affaires relevant d'un intérêt public local) !

La clause générale de compétence n'est-elle pas consubstantielle à la notion même de collectivité territoriale – par opposition à l'établissement public ? Lorsque la région devient collectivité territoriale en 1982, elle est dotée de la clause générale de compétence.

Votre rapporteur a ainsi plaidé sans succès pour des compétences obligatoires, non exclusives, pour des raisons de principes, de pratiques et d'expériences.

Il a regretté que le rapport d'Yves Krattinger et de Jacqueline Gourault¹ n'ait pas reconnu explicitement cette thèse qui n'est finalement qu'une version du « chef de file ».

Preuve de l'extrême sensibilité de la question : le débat ne sera finalement tranché qu'en 2015 ; le Gouvernement a choisi... d'attendre. Il serait fâcheux qu'on élise en 2014 des conseillers territoriaux sans connaître leurs compétences !

b) Une innovation contestée : le conseiller territorial

(1) Des griefs politiques

Le Président de la République, estimant que nous avons trop de niveaux de collectivités territoriales, souhaitait – sans le dire explicitement – supprimer le département. Vœu difficile à réaliser étant donné la forte représentation parlementaire des « départementalistes » ; toute sensibilités confondues, il n'existe pas de majorité pour aller dans le sens présidentiel.

D'où l'idée du conseiller territorial, siégeant tout à la fois au département et à la région, que l'exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2010 justifie en ces termes : « *L'objectif est simple : faire confiance à un élu local, au plus près de la réalité des territoires, pour clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité. Ce nouvel élu développera à la fois une vision de proximité du fait de son ancrage territorial et une vision stratégique en raison des missions exercées par la région. Sa connaissance du mode de fonctionnement des structures des deux collectivités, de leurs compétences respectives et de leurs modalités d'interventions juridiques, techniques et financières, lui permettra tout naturellement de favoriser une articulation plus étroite de leurs interventions respectives afin d'éviter les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire* ».

Cet élu hybride, à deux têtes, cumulant les fonctions, a été contesté pour les motifs suivants : il réduit la parité à l'assemblée régionale, il conduit à une confusion entre la région et le département. Il lui a également été reproché d'appauvrir la démocratie : hier en élisant les conseillers régionaux, les citoyens participaient à la désignation du président.

Certains s'interrogent : Assisterons-nous à la « cantonalisation » de la région alors que nous avons besoin d'une « région stratégique », s'investissant dans un futur fait de développement et de projets ? Les conseils régionaux ne

¹ *Rapport d'information de M. Yves Krattinger et de Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, n° 471 (2008-2009) – 17 juin 2009.*

risquent-ils pas d'être paralysés, divisés entre intérêts départementaux opposés ?

Pour ses opposants, il est difficile de prétendre que le conseiller territorial aura « *plus de pouvoir* » alors que les moyens financiers de nos collectivités territoriales diminuent.

Au final, la perception du conseiller territorial a introduit une véritable rupture au sein des parlementaires comme à l'intérieur des différentes associations d'élus. La Mission Belot n'en avait d'ailleurs pas retenu le principe.

Verrons-nous un déclin de la proximité avec ses solidarités sociales et territoriales ?

Assisterons-nous à un déclin du département, celui-ci devenant un service d'administration sociale de l'État, sans moyen pour faire vivre une autonomie financière et fiscale limitée ?

Une autre critique a été émise : le conseiller territorial siégeant tout à la fois au conseil général et au conseil régional, il y aurait atteinte aux principes de « libre administration » et de « non-tutelle » d'une collectivité sur une autre.

Les arguments d'appui ne manquent pas. Notre tradition institutionnelle – et la doctrine juridique – définissent la collectivité territoriale par un ensemble de composantes : une population, un territoire, un conseil élu, une libre administration, des compétences et un pouvoir réglementaire.

Chaque collectivité doit disposer d'un conseil qui lui soit propre afin d'exercer pleinement ses compétences et de définir ce qui relève de son intérêt, un intérêt qui diffère de celui des autres collectivités.

Le conseiller territorial ne favorise-t-il pas le conflit d'intérêt, ne limite-t-il pas la libre administration de la région et du département ? La solidarité départementale des conseillers territoriaux d'un département ne l'emportera-t-elle pas au sein de la région ou contre le département le moins représenté ?¹

Dernière remarque des opposants : avec le conseiller territorial nous allons incontestablement vers une professionnalisation de la fonction et une mise en cause de la représentation des différentes catégories professionnelles, représentation déjà inégalitaire.

¹ *Le Conseil Constitutionnel considère qu'il n'y a pas fusion de la région et des départements, qu'ils continuent d'exister de manière distincte, qu'il n'y a en termes de pouvoir ni substitution, ni opposition, ni contrôle ni tutelle entre ces collectivités. « Si le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus implique que toutes les collectivités disposent d'une assemblée délibérante élue dotée d'attribution effective, il n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales » (décision du 9 décembre 2010).*

(2) Des griefs d'ordre juridique non retenus par le Conseil Constitutionnel

Les parlementaires socialistes défèrent la loi de réforme des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel le 22 novembre 2010.

Ils formulent six griefs concernant la procédure, le mode de scrutin, les métropoles, la clause générale de compétence, les financements des partis politiques et le conseiller territorial.

Voici le principal de l'argumentaire relatif à ce dernier grief¹.

La loi confie deux mandats distincts à une même personne qui va devoir remplir des fonctions de conseiller régional et de conseiller général, tenue donc de défendre tout à la fois l'intérêt de la région et de son département.

Or il peut arriver que ces deux intérêts soient divergents : on ne peut confier à une même personne d'assumer la défense de l'un sans que cela se fasse au détriment de l'autre. Il y a entorse au principe de libre administration des collectivités territoriales, le législateur institue le conflit d'intérêts.

Il instaure une tutelle d'une collectivité sur une autre et le département qui comprend le plus de conseillers territoriaux aura de fait une prééminence sur le conseil régional aux dépens tout à la fois de la région et du département le moins représenté.

Les requérants estiment également qu'il y a atteinte à la liberté de suffrage : l'électeur ne peut voter qu'une seule fois pour désigner un même candidat qui va le représenter dans deux assemblées délibérantes. La région et le département ayant des compétences et des intérêts distincts, l'électeur doit être libre d'en confier la gestion à des personnes distinctes.

Le conseiller territorial porte préjudice à la représentation des collectivités territoriales au Sénat prévue par l'article 24 de la Constitution, puisque ce sont les mêmes personnes qui s'exprimeront au nom de la région et du département. Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 juillet 2000 concernant la loi relative à l'élection des sénateurs n'a-t-il pas décidé que le corps électoral du Sénat devait être composé de toutes les catégories de collectivités territoriales ?

La saisine du Conseil constitutionnel s'appuyait également sur le mode de scrutin aux élections territoriales et la répartition des sièges.

– Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution la répartition des conseillers territoriaux mais récuse les critiques portant sur l'institution même du conseiller territorial :

- *« l'institution des conseillers territoriaux n'a pas pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités qui résulterait de la fusion de la*

¹ De nombreuses références doctrinales appuient cet argumentaire.

région et des départements ; qu'ainsi, elle ne porte pas atteinte à l'existence de la région et du département ou à la distinction entre ces collectivités ».

- *« les dispositions critiquées ne confient pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences ; que, par suite, elles n'instituent pas une tutelle de la région sur le département.»*

- Le principe de libre administration *« n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales ».*

- Le Conseil Constitutionnel décide également que *« l'organisation du scrutin tendant à l'élection, dans chaque canton, d'un élu appelé à siéger au conseil général et au conseil régional ne méconnaît aucunement la double exigence de clarté et de loyauté du scrutin ; que la liberté du scrutin n'interdit pas au législateur de confier à un élu le soin d'exercer son mandat dans deux assemblées territoriales différentes »*

- Il n'est pas non plus porté atteinte à la représentation des collectivités territoriales par le Sénat : si toutes les catégories de collectivités territoriales doivent être représentées dans le corps électoral sénatorial *« cette exigence n'impose pas de distinguer les élus de l'assemblée départementale et ceux de l'assemblée régionale au sein du collège électoral qui élit les sénateurs ».*

A la lecture générale de cette décision, les requérants estiment qu'elle est très peu motivée et opère un recul des principes de la décentralisation. Dans un récent projet, le Parti Socialiste prend l'engagement d'abroger le dispositif du conseiller territorial.

H. DÉCENTRALISATION ET CONSEIL DE L'EUROPE

Nos collectivités territoriales sont soumises aux nombreuses décisions des autorités communautaires. Mais, pour rester dans le cadre de ce rapport, nous nous référerons aux textes de principes issus du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Le premier date du 15 octobre 1985 : il s'agit de la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France en 2007.

Son préambule rappelle que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements d'un régime démocratique tout comme la participation des citoyens à leur gestion.

La démocratie et la décentralisation du pouvoir requièrent la défense et le renforcement de l'autonomie locale.

L'article 2 de la Charte dispose que le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et autant que possible dans la Constitution.

L'article 3 alinéa 1^{er} définit l'autonomie locale :

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

L'alinéa 2 de ce même article précise :

« Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ».

Bénéficiant de compétences d'attribution, des principes de subsidiarité et de proximité, des droits de consultation et d'adaptation, elles disposent d'une capacité d'organisation interne et doivent disposer d'un personnel statutaire de qualité recruté sur les principes du mérite et de la compétence, bénéficiant *« des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière »* (article 6).

Le contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Toutefois, il peut devenir contrôle d'opportunité par des autorités de niveau supérieur pour *« les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales »*.

L'article 7 traite des conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local : libre exercice du mandat, compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat, principe de la fixation législative des incompatibilités.

L'article 9 est consacré aux ressources financières des collectivités locales :

« Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. (...) Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ».

L'alinéa 4 de l'article fait appel à la diversification, à l'évolutivité de la ressource afin de suivre autant que possible *« l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences »*. L'alinéa 5 traite de la péréquation pour corriger les inégalités.

La Charte précise que l'octroi de subvention ne doit pas porter atteinte *« à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence »* ; que les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

L'article 10 reconnaît le droit d'association aux collectivités locales et l'article 11 leur prévoit un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale.

Tout en ayant pris le temps pour ratifier cette Charte (21 ans après sa signature), la France l'a fait en posant des réserves¹.

Les déclarations consignées par la France dans son instrument de ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale

La France a consigné trois déclarations, dans le dépôt de ratification qu'elle a déposé le 17 janvier 2007 :

1. Déclaration relative à l'article 3 (« concept de l'autonomie locale »)

Il s'agit d'une réserve formulée dans les termes suivants :

« La République française considère que les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, doivent être interprétées comme réservant aux États la faculté d'instituer la responsabilité, devant l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, de l'organe exécutif dont elle est dotée ».

On rappellera que l'article 3, paragraphe 2, prévoit notamment que le droit à l'autonomie des collectivités locales « est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ».

2. Déclaration relative à l'article 12 (« engagements »)

« Conformément à l'article 12, paragraphe 2, la République française se considère liée par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte, à l'exception du paragraphe 2 de l'article 7 ».

Rappel : le paragraphe 2 de l'article 7 prévoit que le statut des élus locaux « doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante »

3. Déclaration relative à l'article 13 (« collectivités auxquelles s'applique la Charte »)

« Conformément à l'article 13, les collectivités locales et régionales auxquelles s'applique la Charte sont les collectivités territoriales qui figurent aux articles 72, 73, 74 et au titre XIII de la Constitution ou qui sont créées sur leur fondement. La République française considère en conséquence que les établissements publics de coopération intercommunale, qui ne constituent pas des collectivités territoriales, sont exclus de son champ d'application ».

¹ L'Allemagne a ratifié le 17/05/1988 ; l'Autriche le 23/09/1987 ; le Danemark le 03/02/1988 ; le Luxembourg le 15/05/1987 ; l'Italie le 11/05/1990 ; la Suède le 29/08/1989 ; Andorre, Monaco, Saint Marin, Serbie et Monténégro ont ratifié postérieurement à la France.

Deux textes postérieurs à la Charte ont été adoptés par le Conseil de l'Europe : la Charte urbaine européenne (1992) et la Charte urbaine européenne II (2008)¹.

La première Charte urbaine (1992)

Elle reconnaît le fait urbain dans le développement de nos sociétés et déclare que les citoyennes et les citoyens des villes européennes ont droit à la sécurité, à un environnement sain et non pollué, à l'emploi, au logement, à la mobilité, à la santé, aux sports et aux loisirs, à la culture, à l'intégration multiculturelle, à une architecture et un environnement physique de qualité, à la coexistence harmonieuse des fonctions, à la participation, à un développement économique durable, à des biens et services, aux ressources et richesses naturelles, à l'épanouissement personnel, à la collaboration entre les municipalités, à des mécanismes et structures financières et à l'égalité.

La ville future, celle du droit à la ville, est une ville de la coopération, de la coordination, de la transversalité.

La seconde Charte urbaine (2008)

Elle met l'accent sur une nouvelle urbanité marquée par le caractère durable. La ville européenne devient le lieu souhaitable d'un compromis historique entre l'économique, le social et l'écologie. Aux gouvernements urbains de faire « *une ville de citoyens-citoyens* », « *une ville durable* », « *une ville solidaire* », « *une ville de la connaissance* ».

Les auteurs de ce texte sont conscients des défis à relever mais l'optimisme, la confiance, l'ouverture les animent.

Ils considèrent les villes comme un atout pour les sociétés, des animateurs du territoire « *solidaires des autres territoires* ». Il n'existe pas de modèle unique de développement : « *nos villes ont une personnalité propre, elles sont toutes différentes et leur diversité est une chance pour l'Europe* ». Message optimiste, ambitieux, exigeant, cette Charte porte « *le projet européen de la ville, mélange indissociable de valeurs humanistes, de liberté individuelle, de prospérité économique, de solidarité sociale, de respect de la planète et de culture vivante.*² »

¹ Ces textes n'ont pas valeur contraignante.

² « *Manifeste pour une nouvelle urbanité* ». Collection Références, Local et Régional, 2008, p. 34.

CONCLUSION

Dans les pages qui précèdent, nous avons retrouvé une partie des lois et rapports qui constituent la charpente de notre décentralisation.

Pour être totalement exhaustif, il aurait fallu revoir l'ensemble de l'œuvre parlementaire, gouvernementale, retrouver les travaux universitaires, les contributions de toutes sortes (associatives, partisans, syndicales, institutionnelles...) qui n'ont pas manqué d'éclairer, d'influencer notre législation.

La décentralisation apparaît comme un sujet politique majeur dont l'observation, à ce stade de notre travail, nous permet de tirer trois conclusions :

1. Au cours de ces trente dernières années, des étapes se dégagent

- Premier temps : 1982-1986. Nous vivons une période fondatrice que personne ne conteste. Elle crée un nouveau pouvoir local. C'est le temps de la province qui se « décolonise », de la commune qui s'émancipe. Un nouveau pouvoir naît mais il doit compter avec des limites : la « libre administration » n'est pas l'indépendance, l'autonomie attend toujours sa définition. La nature unitaire de notre État, détenant « la compétence de la compétence », nos appartenances internationales, la multiplication des normes... concourent à nourrir ces limites.

- Deuxième étape : 1986-2009. Ce sont des années de stabilisation. Le législateur tente de conjuguer décentralisation et institution de la démocratie locale. Le droit à l'information, à la consultation se retrouvent dans les textes. Les conseils de quartier sont obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants. Relégitimation des élus, réhabilitation du politique, respect de la citoyenneté vont de pair. Observant la pratique et la législation, nous sommes obligés de conclure que le droit est fait pour les retardataires !

- Troisième étape : 2010, marquée par la réforme de la taxe professionnelle et la loi du 16 décembre 2010. Ces décisions soumettent nos collectivités territoriales à un impératif économique général. Patrick Devedjian lui-même, ancien ministre de la Relance, constate « *le retour d'un État centralisateur* » (*Le Monde*, 8-9 mai 2011).

Nous aurions très bien pu retenir, à côté de ce critère chronologique, une autre classification : nous aurions alors le temps du pragmatisme et le temps doctrinal avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette dernière référence nous amène à une seconde observation : le droit est-il toujours effectif ?

2. L'effectivité du droit

Ce sont les personnes, leurs activités, les situations qui font vivre le droit : que vaut l'autonomie fiscale pour une commune qui rassemble une population pauvre ? Au moment où l'on parle beaucoup – à juste titre – de participation, de citoyenneté, il nous semble clair que leur affaiblissement n'est pas à mettre sur le compte de l'absence des procédures démocratiques. Les rendez-vous électoraux existent. Tout comme les modalités de consultation, d'information, de participation. De nombreux textes existent, avant d'en ajouter, faisons bon usage de l'existant.

La loi du 27 février 2002 a créé des conseils de quartiers dans les communes de plus de 80 000 habitants : rien n'empêche d'en créer ailleurs...comme rien n'empêchait d'en créer avant 2002. En 2002, nous en comptons 292 ; 982 en 2003 ; 1177 en 2004 ; 1305 en 2005 ; 1495 en 2006 ; 1583 en 2007. À la suite du renouvellement général des conseillers municipaux de mars 2008, 1552 sont mis en place au 15 septembre 2009.

Des commissions consultatives (appelées antérieurement extra-municipales) s'intéressant à tout problème d'intérêt communal peuvent être créées. Le principe de la commission consultative des services publics locaux est généralement respecté. Les régions, comme bon nombre de départements et de communautés disposent d'un conseil économique et social et environnemental.

Le principe de la consultation des habitants explicitement posé par la loi du 2 mars 1982 a pu être mis en pratique très librement et rien n'empêchait l'anticipation.

La loi du 28 mars 2003 introduit deux innovations majeures en matière de démocratie locale directe : la consultation pour avis et le référendum local¹.

La loi du 16 décembre 2010 a elle aussi prévu la consultation des populations.

Notre bonne conscience ne doit pas s'en tenir à la loi, au règlement, à la délibération : il faut les faire vivre. C'est toute la question de l'implication politique et civique : elle intéresse tout autant l'élu que le citoyen.

¹ De 1995 à 2009, il y a eu 233 conclusions pour avis. Si aucune région ou département n'ont recouru au référendum local, il y en a eu 6 dans des communes de 2008 à 2009. A Villefranche de Lonchat (Dordogne) sur la réhabilitation d'une halle ; à Guainville (Eure-et-Loir) sur le devenir d'un bien immobilier ; à Ville-en-Woëvre (Meuse) sur un projet de stockage de déchets radioactifs ; à Many (Moselle) sur la modification du nombre de sièges au sein de la communauté d'agglomération ; à Boulot (Haute-Saône) sur l'attribution d'un nom aux habitants de la commune, à Stains (Seine-Saint-Denis) sur la création d'une police municipale.

3. Au plan territorial, notre pays, d'histoire et d'État ne progresse durablement que dans l'équilibre

La loi du 5 avril 1884 nous en fournit un exemple : elle codifie une évolution née au XII^e siècle avec la création des communes. Celles-ci naissent de la volonté de leurs habitants d'acquérir des libertés (consacrées dans des chartes) avec un authentique pouvoir financier pour s'organiser, commercer, se protéger.

Retrouvons Fernand Braudel : « *Dans le royaume de France, les villes ont lutté contre les seigneurs et contre (ou avec le roi) pour acquérir privilèges et libertés. Elles ont saisi, une à une, des portions du pouvoir seigneurial ou souverain, reçu en présent des institutions qui les associent au gouvernement des hommes : selon leur chance, leur grandeur ou leur pugnacité, un présidial, un baillage, un parlement¹.* »

La loi du 5 avril 1884 ne déroge pas à cette recherche d'équilibre : le maire devient un élu mais sa liberté reste surveillée.

La loi du 2 mars 1982 reste elle aussi un texte d'équilibre, qu'il s'agisse des relations entre les collectivités ou entre celles-ci et l'État.

Quelle est l'ambition de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 si ce n'est la recherche d'un équilibre² ? La question qui se pose aujourd'hui est simple : quelle sera demain la consistance de celui-ci ?

¹ Fernand Braudel « *L'identité de la France* », Editions France-Loisirs, 1986, p. 161.

² Avec beaucoup de perspicacité, Guy Gilbert posait une juste question : « 2003 sera pour les décentralisateurs l'année de tous les dangers ou celle de toutes les opportunités ; sera-t-elle à marquer d'une "pierre blanche" commémorant l'achèvement de l'édifice décentralisateur ou d'une "pierre noire", celle des occasions perdues et la fin des illusions ? » in « 20 ans après... un nouveau PAF pour les collectivités territoriales », RFPP, n° 81, mars 2003.

DEUXIÈME PARTIE : LES ÉVIDENCES

A. LA QUERELLE ET L'OUBLI

Une partie du débat politique porte sur la critique de notre système territorial. Nous devons cependant nous défaire de fausses vérités : c'est la condition de la loyauté d'un dialogue nécessaire. Or, dans cette critique, il y a des oublis. L'un d'entre eux mérite réparation, surtout dans la conjoncture actuelle : il concerne la fonction économique de nos collectivités.

1. Querelle et fausses vérités

a) *Nous aurions trop de niveaux de collectivités*

Nous avons trois niveaux de collectivités avec la commune, le département et la région.

Pierre Mauroy, dans son rapport « *Refonder l'action publique locale* » (2000), rappelait à juste titre : « *Contrairement aux idées reçues, la question du nombre de niveaux de collectivités territoriales ne permet pas de différencier entre eux les membres de l'Union européenne, ni d'identifier en la matière une spécificité française* ». L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, la Pologne et la Suède comptent également trois niveaux de collectivités avec, à la différence de la France, des rapports hiérarchisés et des compétences autres¹.

Chacun sait que notre spécificité réside dans le nombre des communes. Nous en comptons 36 680, soit 40 % du nombre total de communes de l'ensemble des pays de l'Union européenne².

Ne confondons donc pas nombre de niveaux et nombre de collectivités.

¹ 20 des 27 pays de l'Union européenne comptent 3 niveaux d'unités territoriales, 7 n'en comptent qu'un (Chypre) ou deux (Danemark, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte et Slovaquie) – Rapport d'étape de la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (Sénat, 2008-2009, n° 264 déposé le 11 mars 2009. p.19).

² Depuis le 31 mars 2011 (qui a vu Mayotte accéder à la fois au statut de département et à celui de région), la France compte 101 départements et 27 régions (en intégrant la collectivité territoriale de Corse, généralement recensée dans le décompte des régions françaises bien que, sur le plan strictement juridique, elle n'ait pas formellement le statut de région). De 1968 à 1970, l'Allemagne est passée de 14 338 communes à 8414, la Belgique de 2 359 à 596 (en 1975). Le Danemark a diminué son nombre de communes de 80 % en 1967, le Royaume-Uni de 66 % en 1974-1975. L'Italie compte 8074 communes et le Royaume-Uni 481 (districts). Le territoire français métropolitain diffère de celui de l'Espagne, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de la Belgique, de la Hollande... Nous n'avons pas le même aménagement du territoire. La spécificité métropolitaine communale ne vaut pas pour les DOM TOM qui comptent peu de communes.

Cette caractéristique nous vient tout à la fois de notre géographie et de notre histoire. Nous avons un vaste territoire, faiblement peuplé, avec des densités régionales variables et un poids déterminant de la région parisienne. En découle le très grand nombre de nos communes et par conséquent et comparativement leur petite taille.

Nous ne comptons que quatre aires urbaines « millionnaires » : Paris, Lyon, Marseille et Lille.

Cette géographie n'est ni figée ni homogène. Il ne suffit pas de citer la croissance de l'urbanisation. Il faut en saisir les différents mouvements : « périurbanisation », « para-urbanisation », « litturbanisation ». Nous ne sommes plus au temps de « *Paris et le désert français* ».

La France départementale devient de plus en plus plurielle : les écarts de densité se creusent en fonction des soldes migratoires et naturels.

La France régionale n'échappe pas à cette diversité : nos régions ont des densités de population qui vont de 946 habitants au km² pour l'Île-de-France à 32 pour la Corse.

L'écart ne cesse de se creuser depuis 1962. Mais là encore évitons le faux débat : nos régions n'ont pas une taille ridicule. Dix pays européens ont moins d'habitants que la région Rhône-Alpes, la Bretagne compte plus d'habitants que le Nevada, l'Aquitaine, les Pays de la Loire ont autant d'habitants que le Mississippi¹.

Départements, régions vivent de manière très contrastée suivant l'existence – ou non - d'un phénomène métropolitain influent ; il existe des départements dans lesquels la ville occupe une large place, les armatures urbaines régionales ne sont pas identiques².

L'histoire a sa part dans notre spécificité communale dont les racines sont très anciennes, nous venant des châtelainies et des paroisses. La commune, lieu de première identité, symbolise la proximité, la citoyenneté et les libertés.

Du fait de son Histoire, la France est un pays d'État et de communes et par extension d'État et de collectivités, marqué par un jeu de relations impériales et contractuelles.

Mais, dans ce pays de droit unique, nous aurions tort d'imaginer une uniformité dans l'observation des règles, l'application des politiques nationales, et le vécu des comportements.

¹ Note ARF du 15/12/2008. Ce qui compte ce n'est pas la taille mais les compétences et les moyens.

² Cf. « *Populations et territoires de France en 2030* », sous la direction de Gérard François Dumont - L'Harmattan, 2009.

La France vit ce paradoxe : l'unité de la loi ne l'empêche pas d'être en habit d'Arlequin. Ces différences expriment la vie avec sa diversité, ses situations, ses temps, son pragmatisme, ses inégalités, ses injustices¹...

Que conclure de cette première réfutation ?

1. Nous devons nous défaire de toute fascination théorique, de tout esprit de système :

- tout cadre juridique national – nécessaire – doit laisser jouer une loi de « respiration », d'adaptation. Nous avons une civilisation trop complexe, des situations trop diverses pour l'oublier. Force est de constater que de ce point de vue, nous n'avons ni échoué, ni réussi ;
- il n'existe pas de modèle européen local, la construction de celui-ci n'est pas souhaitable.

2. Chaque niveau de collectivités correspond à une logique :

- logique stratégique pour la région² ;
- logique de solidarité pour le département ;
- logique de proximité pour la commune.

Ces logiques ne sont pas exclusives et ne peuvent s'exercer dans l'ignorance l'une de l'autre : d'où la nécessité de la coopération entre ces collectivités et avec l'État.

Nous devons tout particulièrement soutenir le mouvement de coopération intercommunale qui s'est développé, avec des vitesses variées, au cours du dernier demi-siècle.

Nous devons chercher à parfaire la démocratie et la responsabilité. Elles conditionnent tout le reste. La pléthore d'excellents rapports successifs prouve que nous avons des efforts possibles à faire.

b) Notre système serait trop coûteux

Le Président Sarkozy et le Gouvernement font de la diminution de la dépense publique et des prélèvements obligatoires un objectif impératif.

La réforme des collectivités territoriales et la révision générale des politiques publiques sont en parfaite concordance et relèvent de la même inspiration.

¹ Si des géographes et des historiens reconnaissent cette diversité (cf. Fernand Braudel « L'identité de la France », tome 1 « Espace et Histoire » 1986), le législateur reste à la peine. C'est une tendance bien française que de vouloir l'harmonie par la géométrie, l'arithmétique. Nous lui devons notre carte départementale. Régulièrement, nous débattons du nombre idéal de régions, de départements. Nos régions, par exemple, seraient trop petites : démographiquement, elles n'ont rien à envier à d'autres régions européennes. La véritable différence tient dans leur faiblesse budgétaire. Encore faut-il, si l'on procède à une analyse rigoureuse, comparer les compétences des unes et des autres.

² Avec les transferts de personnels de l'État, ses dépenses de fonctionnement ont beaucoup augmenté.

Alain Marleix, alors secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, considérait que le local devait « *prendre sa part* » dans l'effort de redressement de nos comptes publics, amplifié depuis 2007¹.

« *Prendre sa part* », certes, mais sans oublier les moyens nécessaires aux missions de nos communes, départements et régions.

Henri de Raincourt, hier président du groupe UMP au Sénat déclarait avec clarté : « *l'objectif est de parvenir à une rationalisation des collectivités territoriales et à une meilleure gestion des deniers publics. C'est le pendant sur le territoire de la réforme de l'État et de la RGPP* »².

Étant sénateur, Alain Lambert tempérerait cependant de tels propos : « *la suppression administrative elle-même d'un même échelon n'économiserait pas plus de 5 % des dépenses. L'échelon ne doit pas être analysé sous l'angle de l'économie mais sous l'angle de l'efficacité* ».

Il n'est pas certain que le chiffrage à 5 % soit solidement étayé mais le raisonnement est juste : il faut aborder la question de notre organisation décentralisée de manière positive : que doit-elle être pour servir au mieux l'intérêt général ?

Sauf à alimenter un populisme dangereux et un libéralisme à tout va, il n'est pas possible de déclarer ex-abrupto que telle ou telle administration coûte cher³.

La Mission sénatoriale présidée par Claude Belot fait preuve de beaucoup d'objectivité en observant que le « *surcoût éventuel n'a pour l'heure, fait l'objet d'aucune évaluation précise... C'est pourquoi il peut sembler en grande partie illusoire d'attendre des économies substantielles d'une réforme de notre organisation territoriale, et notamment de la suppression d'un échelon* »⁴.

La recherche de la performance, la mesure coût-efficacité, commandent tout d'abord de vérifier le bien-fondé du service rendu, d'en analyser les conditions d'exercice, de consulter. À partir de là, il faut agir : maintenir, réformer, supprimer, adapter, transférer si besoin.

Au sein de la sphère publique, il existe très certainement des redondances. Lors d'un récent débat budgétaire, la commission des Finances du Sénat a proposé la fusion de trois directions du ministère des Finances : la Direction générale de la Modernisation de l'État, la Direction générale du Budget, la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

¹ Cf. « *Abécédaire des institutions* », n°36-2008.

² Henri de Raincourt in « *Acteurs Publics* », avril 2009, p. 29.

³ Jacques Attali ne peut se contenter d'écrire : « Où sont les gaspillages ? Ils sont dans les doubles comptes et dans l'absence de l'usage des technologies nouvelles » (*rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, 23/01/2008)

⁴ *Rapport d'étape n° 264 précité*, p. 71.

Motifs : cloisonnement et perte d'efficacité. Le ministre du Budget s'y est opposé en invoquant la différence de métiers.

Dans un rapport à l'Assemblée nationale, le député Alain Gest regrettait que « *des fonctionnaires des administrations centrales de l'État qui sont déchargés de certaines compétences n'en doivent pas moins demeurer au service de l'État afin d'assurer de nouvelles missions de contrôle et de conseil aux collectivités dans le cadre des compétences transférées¹* ».

Il s'interrogeait à juste titre sur le risque de résistance à la décentralisation que pourrait recéler une telle conception et jugeait utile et souhaitable que des audits soient menés dans les directions d'administrations centrales et le cas échéant dans les administrations déconcentrées lorsque des compétences sont transférées aux collectivités territoriales.

L'État doit redonner aux préfets un rôle de représentation, de coordination et d'animation qu'ils n'auraient jamais du perdre.

Il n'a pas le monopole des redondances : l'intercommunalité en possède sa part.

Tout transfert de compétence doit être accompagné d'un transfert de service. La mise en commun, la mutualisation s'impose même si nous connaissons bien les tensions – temporaires – qui peuvent naître de telles initiatives.

Tirer le meilleur profit d'une organisation passe également par des constructions partenariales entre les collectivités territoriales, entre ces collectivités territoriales et l'État.

Dans un même souci de rationalisation, il faut étudier si une telle coopération syndicale doit demeurer ou si au contraire certains domaines ne pourraient pas être transférés aux communautés existantes.

Nous ne voudrions pas clore ce paragraphe sans citer trois problèmes financiers inséparables de la question du « coût » :

- par les transferts que l'État opère sur les collectivités territoriales, il leur reste bien souvent redevable. C'est tout spécialement vrai dans le domaine social ;

- le statut de l'élu local et la sous-indemnisation des maires ne sont pas acceptables eu égard au rôle qu'ils jouent et à la responsabilité qu'ils encourent ;

- la sous-rémunération de la fonction publique territoriale risque de porter préjudice à la décentralisation, tout spécialement aux petites et moyennes collectivités.

¹ Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Assemblée nationale, 28 juin 2006, n° 3199).

c) Notre système serait illisible

Accusation fréquente : « on ne sait pas qui fait quoi ! » Il est vrai qu'il faut une sérieuse connaissance civique pour se retrouver dans notre labyrinthe décisionnel.

C'est une évidence qui appelle l'effort de simplification et la nécessité de la pédagogie.

Mais nous sommes dans un monde complexe. En chacun coexistent les soucis d'autonomie et de solidarité, de liberté et de protection. Notre culture nous porte à recourir au texte. Il en découle une inflation législative avec sa part d'inefficacité, de contradiction, d'éphémère, de circonstance, de pure communication.

Dans un récent rapport on peut lire ceci :

« Corsetés par des règles nationales s'immisçant parfois dans les moindres détails, par des procédures s'additionnant les unes aux autres et d'une complexité croissante, les territoires subissent une décentralisation « centralisée » qui leur enlève l'oxygène et nuit à leur véritable responsabilisation comme à une implication volontaire de l'ensemble des acteurs locaux. Il faut libérer les énergies créatrices des acteurs locaux publics et privés, notamment en assouplissant certaines règles de la décentralisation. En particulier, il faut encourager les expérimentations rendues possibles par la Constitution depuis 2004 »¹.

A l'origine de cette inflation normative : l'esprit de suspicion.

Il est à l'origine de nombreux avant-projets de loi. Transmis au Conseil d'État, ils reviennent surchargés de corrections que les conseillers insèrent par crainte d'interprétations erronées. Tout Gouvernement, dans sa production législative, suspecte sa majorité et réduit l'initiative parlementaire.

On a d'autre part, la curieuse impression, que pour le Gouvernement actuel, l'histoire commence aujourd'hui, sans se préoccuper des précédents existants. À titre d'exemple, votre rapporteur considère que la boîte à outils de la coopération intercommunale regorge de moyens : nous avons un large choix pour mieux faire².

Pour démontrer l'illisibilité, l'argument des « financements croisés » est avancé.

Mais l'État lui-même excelle dans cette pratique en l'imposant. Voyons le financement des lignes à grande vitesse, des investissements routiers, universitaires... Il le fait dans les domaines les plus régaliens que sont ceux de la défense, de la sécurité et de la justice... Il le fait dans des proportions qui en font l'une des collectivités les plus impliquées dans les financements croisés, que ce soit en tant que bénéficiaire ou en tant que

¹ « Populations et territoires de France en 2030 » sous la direction de Gérard-François Dumont - L'Harmattan, 2009, p. 178-179.

² Reste tout de même la question fiscale, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

contributeur. La Cour des comptes s'est d'ailleurs émue de cette situation, dont elle s'est efforcée de prendre la mesure à la lumière des subventions d'investissement versées entre l'État et les collectivités territoriales :

**Subventions d'investissement versées entre l'État et les collectivités territoriales
en 2007 (en millions d'euros)**

Contributeur / Bénéficiaire	Commune	EPCI	Département	Région	État	Autres	Total
Commune	-	234,4	3 006,6	1 277,8	803,2	-	5 650
EPCI	134	-			355,8		
Département	30,4	32	-	311	294,4	279	947
Région	3,8	11,2	41,6	-	95,1	154	306
État	26	26	274,5	427,4	-	-	-
Autres	961	696	2 060	3 335	-	-	-
Total	1 155	1 089	5 383	5 351			

Source : Cour des comptes, Rapport public thématique. La conduite par l'État de la décentralisation, octobre 2009, page 33.

Les financements croisés sont-ils une bonne ou une mauvaise chose ?

C'est incontestablement un transfert de responsabilité mais le financement croisé peut éviter le blocage, accélérer et multiplier les investissements, établir des priorités pour les collectivités territoriales.

Que conclure ?

L'État a sa part dans l'illisibilité qu'il dénonce : à lui de revenir au niveau qui doit être le sien dans son champ propre de compétence.

Ce retour est-il possible au moment où des observateurs avertis pensent que nous changeons de régime politique avec un Président de la République qui décide de tout sans répondre devant le Parlement ? Au moment où il met en œuvre une nouvelle conception de l'État fort éloignée de celle dont nous avons héritée à la libération, modernisée par la suite¹ ?

2. L'oubli : la fonction économique des collectivités territoriales

Le débat institutionnel et financier ne doit pas masquer la réalité : le potentiel économique de la décentralisation est une véritable chance de modernisation et de sécurité pour notre économie. Les collectivités locales jouent aujourd'hui un rôle économique incontestable qui donnera prochainement lieu à l'examen par votre Délégation d'un rapport de notre collègue Pierre-Yves Collombat.

L'État lui-même ne s'y trompe pas lorsqu'il leur fait appel pour réussir « un plan de relance » ou « des investissements d'avenir ».

¹ « La France change-t-elle de régime politique ? » *Ouest-France*, le 13 avril 2009, Jean Baudoin, Professeur de Sciences politiques à l'université de Rennes I.

Mais par-delà la conjoncture, sait-il, veut-il tirer tout le profit industriel, économique, de la décentralisation ?

A l'aide de différentes comparaisons, situons cette dépense publique locale.

a) Administrations publiques locales et Produit Intérieur Brut

Part des dépenses APUL dans le PIB

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
7,87	8,18	8,45	8,65	8,30	8,43	8,66	8,65	8,76	8,81	8,95	9,40	9,53	9,63	9,79
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
9,81	10,0	9,61	9,49	9,57	9,74	9,65	9,99	10,27	10,75	10,90	10,99	11,23	11,39	11,98

Nous constatons qu'en France, la part de nos collectivités territoriales dans le PIB n'a cessé de croître : elle passe de 8,65 en 1983 à 11,98 en 2009.

Pour comparer¹ :

– les dépenses du secteur public infranational européen se sont élevées à 15 % du PIB ;

– les écarts vont de 33 % pour le Danemark à moins de 7 % pour Malte, Chypre, la Grèce et le Luxembourg ;

– la France se trouve dans une situation intermédiaire avec le Royaume-Uni, l'Irlande et les États membres qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 (par ordre décroissant : Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Lettonie, République tchèque, Hongrie, France, Estonie, Roumanie, Slovénie, Lituanie, Irlande...) ;

– pour la période 2000-2008, l'évolution des dépenses infranationales et locales ont été en moyenne annuelle plus rapide que celle du PIB, traduisant le rôle croissant du secteur public local en Europe.

Cette tendance est confirmée au sein de l'OCDE.

b) Dépenses des administrations publiques et dépenses publiques locales

Soulignons la part importante des dépenses des collectivités locales par rapport à celles de l'État¹ et de la dépense publique totale.

¹ Conseil de prélèvements obligatoires « La fiscalité locale », mai 2010, La Documentation française, p. 631 et suivantes.

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Ensemble des administrations publiques</i>	921,5	952,1	991,3	1028,9	1067,7
<i>Part des dépenses des collectivités locales</i>	171,5 18,56%	182 19,11%	195,7 19,67%	203,8 19,74%	210 19,68%
<i>Part des dépenses des collectivités locales par rapport à celles de l'État</i>	44%	47,89%	51,72%	52,32%	51,98%

(en milliards d'euros) – Source INSEE.

c) Évolution de l'investissement décentralisé

(1) L'évolution globale

L'investissement des APUL a représenté en 2009 44,5 Mds €, soit près de quatre fois celui des administrations centrales.

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Formation brute de capital fixe²</i>	23,90	25,80	31,30	31,60	31,30	33,20	36	39,40	41,60	45,30	45,70	44,50

(en milliards d'euros) – Source INSEE.

D'une base 100 en 1990, l'investissement décentralisé global atteint 193 en 2009 : effort appréciable et continu, même si dans le même temps le total des dépenses des APUL est allé de 100 à 247.

Le tableau suivant permet de comparer l'investissement des administrations centrales, dont l'État, des APUL et du total des administrations publiques.

	2005	2006	2007	2008	2009
Administrations centrales	11,4	10,1	10,4	10,9	12,4
dont État	7,6	6,7	6,6	6,8	8,2
Administrations publiques locales	39,4	41,6	45,3	45,7	44,5
Total des administrations publiques	57	57,8	62,2	63,4	63,9
% APUL / Total administrations	78%	72,90%	73%	72,50%	70,60%

(en milliards d'euros)³ – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

(2) L'évolution par niveau

- Évolution de l'investissement communal

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement ⁴	13,39	14,07	16,33	16,15	15,06	16,82	18,02	19,40	20,92	23,10	21,39	21,39

(en milliards d'euros) – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

¹ En 1990, les dépenses des APUL représentent 46 % des dépenses de l'État (46 % en 1989 ; 44,9 % en 1988) - DGCL, 1992, p. 18 ; « Les collectivités locales en chiffres 2011 » DGCL, p.43.

² Op. cit., p. 133.

³ Op. cit., p. 47.

⁴ Op. cit., p. 135. Pour les tableaux 2-3-4-5-6, il s'agit des dépenses d'équipement, hors subvention, attribuées par la collectivité. Par contre, le tableau 7 récapitule équipement et subvention (hors remboursement).

L'investissement communal suit donc une incontestable tendance à la hausse qui a, entre 1998 et 2009, fait passer son niveau d'une base 100 à une base 164,5.

Cette évolution est comparable à celle de l'investissement décentralisé global, passé de la base 100 en 1995 à la base 178 en 2009. La part de l'investissement communal reste donc sensiblement la même dans l'ensemble de l'investissement décentralisé : 52,67 % en 2000 ; 48,61 % en 2009.

- Évolution de l'investissement des groupements de communes à fiscalité propre

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement ¹	2,07	2,87	3,02	3,39	3,17	3,50	3,97	4,96	5,59	6,45	6,32	5,97

(en milliards d'euros) – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

Plus frappante encore que la hausse constatée au niveau des communes, la progression de l'investissement des EPCI à fiscalité propre a ainsi fait passer celui-ci de la base 100 en 1998 à la base 298 en 2009 (après avoir connu un pic à 322 en 2007). Ce mouvement est d'ailleurs ancien : il s'observe déjà au cours de la période 1984-1992, mais il s'accroît ultérieurement.

- Évolution des investissements du bloc communal (communes + groupements à fiscalité propre)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement ²	15,47	16,93	19,35	19,55	18,23	20,32	21,99	24,36	26,50	29,56	27,72	27,36

(en milliards d'euros) – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

En base, l'investissement du bloc communal est ainsi passé de 100 à 182 entre 1998 et 2009. Base 100 en 1998 ; 2009 : 182 L'investissement Comme on l'a vu, il est dans une large mesure « tiré » par les groupements.

La part de cet investissement dans l'investissement global des APUL était de 62,4 % en 2000 ; il est de 62,18 % en 2009.

- Évolution des dépenses d'équipement investissements des départements

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement ³	5,02	5,16	5,48	6,09	6,33	6,66	6,90	7,30	7,76	8,33	8,54	8,60

(en milliards d'euros) – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

¹ Op. cit. p. 136.

² Op. cit. p. 137.

³ Op. cit. p. 138.

Base 100 en 1998 ; 2009 : 172.

- Évolution des dépenses d'équipement investissements des régions

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement ¹	2,14	2,13	2,13	2,15	2,28	2,44	2,68	2,58	3,10	3,44	3,76	3,81

(en milliards d'euros) – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

Base 100 en 1998 ; 2009 : 190.

(3) Total des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (équipement et subvention d'équipement, hors remboursement)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement ²	32,24	34,15	36,80	38,30	37,65	40,80	44,61	47,14	50,94	56,85	55,23	56,60

(en milliards d'euros) – Source INSEE, comptes nationaux – Base 2000.

Pris globalement, les investissements des collectivités territoriales et de leurs groupements sont donc passés, entre 1998 et 2009, d'une base 100 à 176. Base 100 en 1998 ; 2009 : 176

d) Analyse des dépenses des APUL par fonction de 1998 à 2009³

Les dépenses des administrations publiques locales (en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total des dépenses	125,7	130,9	140,5	144,6	154,8	164,2	178,4	188,2	198,5	212,8	221,9	228,5
<i>Services publics généraux</i>	30,9	32,1	34,2	34,7	32,9	30,9	32,7	34,9	36,7	38,8	42,0	41,8
<i>Défense</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Ordre et sûreté publics</i>	2,6	2,6	2,8	3,8	4,3	4,7	4,9	5,4	5,8	6,1	6,4	6,6
<i>Affaires économiques</i>	20,2	19,0	21,3	18,7	20,6	21,9	23,2	24,2	24,9	26,9	27,4	28,4
<i>Protection de l'environnement</i>	7,6	7,7	9,1	9,6	10,4	11,4	12,4	13,6	14,5	15,3	15,1	15,6
<i>Logement et développement urbain</i>	15,1	17,0	20,0	21,6	24,0	25,4	27,2	28,1	29,9	32,6	33,8	34,5
<i>Santé</i>	1,3	1,3	1,0	1,0	1,3	1,5	1,7	1,9	1,9	2,2	2,4	2,4
<i>Loisirs, culture et religion</i>	10,9	11,1	12,0	13,3	15,5	17,2	18,0	19,2	20,5	21,6	22,5	23,0
<i>Éducation</i>	21,1	23,8	24,5	26,2	27,7	29,4	30,0	31,4	31,9	34,9	36,6	38,0
<i>Protection sociale</i>	16,0	16,2	15,5	15,6	18,1	21,8	28,3	29,3	32,3	34,5	35,8	38,1

Source : Insee, Comptes nationaux - Base 2000

¹ Op. cit. p. 139.

² Op. cit. p. 140.

³ Op. cit. p. 134.

Poids relatif des dépenses par fonction (en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Services publics généraux</i>	24,6	24,5	24,3	24,0	21,3	18,8	18,3	18,6	18,5	18,2	18,9	18,3
<i>Défense</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Ordre et sûreté publics</i>	2,0	2,0	2,0	2,6	2,8	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
<i>Affaires économiques</i>	16,0	14,5	15,2	12,9	13,3	13,3	13,0	12,9	12,5	12,6	12,3	12,4
<i>Protection de l'environnement</i>	6,0	5,9	6,5	6,7	6,7	6,9	7,0	7,2	7,3	7,2	6,8	6,8
<i>Logement et développement urbain</i>	12,0	13,0	14,2	15,0	15,5	15,5	15,2	14,9	15,1	15,3	15,2	15,1
<i>Santé</i>	1,0	1,0	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
<i>Loisirs, culture et religion</i>	8,7	8,5	8,6	9,2	10,0	10,5	10,1	10,2	10,3	10,2	10,1	10,1
<i>Éducation</i>	16,8	18,2	17,5	18,1	17,9	17,9	16,8	16,7	16,1	16,4	16,5	16,6
<i>Protection sociale</i>	12,7	12,4	11,0	10,8	11,7	13,3	15,8	15,6	16,3	16,2	16,1	16,7

Source : Insee, Comptes nationaux - Base 2000

En 1998, l'ordre d'importance des principales dépenses de nos collectivités était donc le suivant :

1. Les services publics généraux
2. L'éducation
3. Les affaires économiques
4. La protection sociale
5. Le logement –urbanisme
6. La culture
7. L'environnement

En 2009 :

1. Les services publics généraux
2. La protection sociale
3. L'éducation
4. Logement – urbanisme
5. Les affaires économiques
6. La culture
7. L'environnement

L'ordre de la hiérarchie a été modifié au profit de la protection sociale, du logement et de l'urbanisme. Il nous faut constater une très forte croissance des dépenses en matière d'ordre public et de santé.

La régression – relative – des fonctions affaires économiques, éducation, vient tout normalement de leur haut niveau de départ et donc tout normalement d'une moindre progression.

Les données qui précèdent nous aident à mieux cerner le rôle économique de nos collectivités territoriales.

Marie-Jacqueline Marchand, économiste, écrit avec justesse :

« Depuis la décentralisation, les collectivités locales, détentrices de compétences élargies et de moyens financiers accrus, sont devenues des acteurs clés de la vie économique. En prise directe avec les préoccupations essentielles de la population, elles sont soucieuses de mettre en œuvre les

réponses les mieux adaptées aux besoins et aux demandes de proximité qui leurs sont adressées de façon croissante dans le développement économique, dans l'aide sociale, le système éducatif... Elles jouent ainsi un rôle considérable et croissant dans la création et la répartition des richesses entre les individus et les territoires. Comme principal investisseur public et comme employeur, elles ont un impact macro-économique direct et indirect sur le niveau de la croissance. Par le financement fiscal de leurs budgets, elles participent à la redistribution des ressources publiques.¹»

Bien qu'il y ait débat sur la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales sont des employeurs importants (cf. infra). À ce titre, elles financent une demande de consommation des ménages, leur épargne et leur investissement.

Eu égard au statut de leurs employés, elles assurent à ces personnes une certaine sécurité, particulièrement utile à tout le monde en temps de crise.

Par leurs commandes de services, de fournitures, de biens aux entreprises, elles participent au soutien de l'emploi privé. Leurs contributions à l'insertion, leurs aides à l'économie sociale par le biais de leurs liens avec le monde associatif et mutualiste y participent également.

Producteurs de biens et de services utiles à tous les acteurs économiques, nos collectivités territoriales contribuent à la création de richesses. Citons les communications, l'organisation des territoires, les services administratifs, la formation, la qualité de l'environnement, l'eau, l'assainissement, l'accessibilité, les services à la personne...

Régions, départements, communes et groupements sont également des consommateurs qui achètent, des entrepreneurs qui investissent, construisent et aménagent.

Les entreprises de bâtiment et de travaux publics en sont les grands bénéficiaires mais pensons également aux entreprises qui produisent du matériel de transport, des réseaux technologiques...

Logements, équipements relèvent pour une large part des collectivités territoriales. Elles sont donc nécessairement en interface avec les ménages mais aussi avec les banques, les entreprises... et l'État.

Pas un domaine de celui-ci ne leur est étranger, y compris les plus régaliens : la sécurité, la défense (exemple : l'accueil immobilier des gendarmes), les relations internationales (exemple : la coopération décentralisée).

Toute politique de l'État implique qu'on le veuille ou non, les collectivités territoriales. Prenons l'exemple de la maîtrise de l'énergie. Nous sommes au cœur d'une problématique transversale. L'établissement - et le succès - d'un plan climat-énergie va concerner le logement : des diagnostics seront nécessaires, la connaissance et l'application de la réglementation

¹ Marie-Jacqueline Marchand, « L'économie de la décentralisation », PUR, 1999.

s'imposent tout comme l'observation d'un référentiel. Il faudra mobiliser les propriétaires, les entreprises, les circuits financiers. Ce plan intéresse les déplacements, les transports, la définition des circuits, les nouveaux carburants... Au départ ou à la fin nous trouvons le plan de déplacements urbains, l'implication des commerces (signalisation lumineuse), le développement des énergies renouvelables, la recherche d'autonomie énergétique du territoire, le développement des éco-activités, la déclinaison de chacun de ces éléments dans les différentes politiques sectorielles... autant d'objectifs, d'actions qui demandent un personnel compétent.

Dans un tout récent rapport rédigé au nom de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, notre collègue Marie-Thérèse Bruguière a démontré qu'il en allait de même pour la politique de la santé, bien que celle-ci relève formellement des compétences de l'État¹. Les exemples pourraient ainsi se multiplier à l'infini.

Il est une autre fonction économique des collectivités territoriales que nous devons citer : la redistribution.

Nous pensons bien évidemment au conseil général, avec sa politique de solidarité sociale, mais également à l'ensemble des collectivités qui, au travers de leurs politiques tarifaires, de subventionnement, de péréquation, disposent d'une panoplie efficace.

La décentralisation est certes un concept, mais elle est surtout un processus, une réalité sociale, politique qui nous amène au cœur de l'économie :

- économie spatiale : il existe une diversité de territoires. Ils ont leur pertinence, leur complémentarité, leur concurrence...et leur égoïsme ;
- économie fonctionnelle : chaque fonction a ses règles et son importance mais la transversalité s'impose. La recherche de rentabilité foncière n'est pas conciliable avec la mixité sociale ;
- économie institutionnelle : c'est toute la question de notre système institutionnel, de la meilleure affectation des compétences... et du rapport à l'État, de la conception que l'on a de l'équilibre État-collectivités territoriales ;
- économie temporelle : nous avons privilégié la gestion de l'espace, la gestion du temps a tout autant d'importance.

Finalement – et sans surprise – la décentralisation nous amène en même temps au cœur de la politique.

Autonomes, nos collectivités territoriales doivent faire vivre un partenariat dont l'État ne peut être absent, au nom même de ses missions de développement et de cohésion.

¹ « Santé et territoires : à la recherche de l'équilibre », rapport d'information n° 600 (Sénat, 2010-2011) du 14 juin 2011.

D'autres domaines illustrent l'action économique de nos collectivités. Citons particulièrement le logement et le transport.

Les collectivités territoriales et le logement

Aujourd'hui, toute politique de construction de logements ne peut réussir qu'avec la forte implication des collectivités territoriales. Ce sont elles qui sont les mieux à même de connaître la demande, de bâtir des programmes locaux de l'habitat, de constituer des réserves foncières, de négocier, de planifier, de conduire des mixités, de faciliter des processus résidentiels. Plus précisément, si l'on ne veut pas que la rétention foncière alimente la spéculation et la ségrégation, il importe que la collectivité territoriale arbitre par un bon usage de la taxe foncière sur la propriété bâtie et sa surtaxe. À elle de distinguer entre les terrains à bâtir immédiatement, nécessaires aux besoins de l'urbanisme et ceux qui le sont moins. Nous sommes là dans le registre sensible de la « planification fiscale¹ ».

Par sa fonction d'aménagement, la collectivité territoriale joue un rôle déterminant en matière de logement en général. Toutefois, une référence particulière à l'action des collectivités territoriales au bénéfice du logement HLM s'impose.

Commençons par regretter les insuffisances statistiques en la matière². L'impact économique de la liaison « collectivités territoriales » « organismes HLM » dépasse le secteur « activités logement ». À titre d'exemple : des logements à bas loyers permettent aux locataires de bénéficier d'un pouvoir d'achat plus élevé, de sorte que l'État peut faire des économies sur les aides à la personne.

	Construction neuve France, DOM inclus	Construction neuve HLM
1990	320 900	41 800
1991	317 000	48 600
1992	292 500	56 800
1993	273 600	66 300
1994	325 500	66 300
1995	309 500	59 300
1996	294 800	46 000
1997	291 000	47 900
1998	307 200	40 800
1999	341 400	40 800
2000	355 000	35 800
2001	350 600	34 400
2002	335 300	36 500
2003	350 500	37 000
2004	397 700	38 400
2005	450 100	45 000

¹ Il semble qu'il ne soit fait qu'un usage modéré du dispositif de la loi SRU et de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006. Cf. « Intercommunalité », *Journal de l'ADCF*, avril 2011, p. 70.

² Un groupe de travail (ministère, collectivités territoriales et Union sociale de l'habitat) va s'attacher à combler ce vide.

	Construction neuve France, DOM inclus	Construction neuve HLM
2006	473 900	52 300
2007	461 100	59 900
2008	358 900	61 800
2009	277 300	85 200
2010	287 000	81 100

Source : ministère du Logement (mises en chantier Sitadel) pour la construction neuve tous secteurs, fédérations d'organismes HLM pour les mises en chantier de logements sociaux¹

- Subventions directes aux opérations locatives sociales :

Ce type d'aide, variable selon les collectivités, progresse, même si globalement il n'est pas chiffré. Une certitude : en dix ans, le prix de revient des opérations a augmenté de 80 %, la contribution des collectivités locales a triplé, passant de 4,6 % à 7,6 % du prix de revient prévisionnel.

- Exonération du TFPB :

Le tableau suivant donne une estimation du montant des exonérations de TFPB consenties par les collectivités locales au bénéfice des organismes HLM et des compensations versées par l'État, à partir du Compte du Logement. L'exonération à la charge des collectivités locales croît avec le parc concerné (environ 18 % du parc HLM bénéficie d'une exonération). En ce qui concerne la part prise en charge par l'État, elle a augmenté à partir de 2001 avec l'abattement de 30 % pour les logements situés en ZUS, puis avec la montée en régime des dégrèvements pour travaux d'économie d'énergie et d'accessibilité ; cette hausse devrait se poursuivre, compte tenu des nouvelles modalités de compensation adoptées dans le cadre du plan de cohésion sociale.

(en millions d'euros)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exonération de TFPB à la charge des collectivités	287	295	315	329	345	365	329	359	386	390
Exonération et dégrèvements de TFPB à la charge de l'État	31	120	96	95	106	109	111	116	110	152

Source : compte du Logement, estimation DEEF-USH

- Garantie des collectivités locales aux prêts sur fonds d'épargne :

La quasi-totalité des prêts sur fonds d'épargne (PLUS, PLAI, PLS) continuent à bénéficier de la garantie des collectivités locales concernées par ces opérations. À défaut, les organismes devraient recourir à la garantie de la CGLLS, pour un coût égal à 2 % du montant emprunté en PLUS. Le montant des opérations garanties par la CGLLS est inférieur à 200 M€ en 2009. Le gain financier de la garantie des collectivités locales est appréciable et représente, par exemple, une économie de 100 M€ pour les prêts PLUS signés en 2010².

¹ Les organismes HLM peuvent acquérir des logements existants transformés en logements sociaux après travaux (soit 10 000 logements par an). Ils peuvent également procéder à des acquisitions en bloc auprès d'autres propriétaires (SEM, ICADE ou autres propriétaires traditionnels).

² Direction des études économiques et financières de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM.

Les collectivités territoriales et le transport

Dans ce domaine, les collectivités territoriales et leurs groupements, à tous les échelons, jouent un rôle incontestable, perçu au quotidien par nos concitoyens et qui fera d'ailleurs prochainement l'objet, sous la plume de notre collègue Yves Krattinger, d'un rapport spécifique de notre Délégation à la décentralisation.

Les collectivités territoriales sont organisatrices du transport public, qui intéresse chaque jour des millions de personnes. La continuité de ce service, le savoir-faire acquis, le montant des investissements, leurs diversités, leur extrême importance dans la vie du pays peuvent – et doivent – nourrir une politique industrielle dans un domaine en pleine expansion internationale mais à forte concurrence.

Nous verrons successivement le rôle des collectivités territoriales dans le domaine du transport urbain puis dans le domaine ferroviaire avec les régions.

Collectivités territoriales et transport urbain

Rappelons quelques données chiffrées :

- en 2008 l'investissement dans les réseaux de transport collectif a atteint, environ 3,42 milliards d'euros. La part du transport urbain dans cet investissement se chiffre à 1,86 milliards d'euros contre 3 milliards en 2006¹ ;

- la part du matériel roulant varie : moins de 20 % dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, plus de 60 % dans les agglomérations de moins de 200 000 habitants.

Dans une grande majorité des cas, le matériel acquis par les autorités organisatrices est produit sur le territoire national.

Économiquement, « le transport » entraîne directement de nombreuses activités. À titre d'exemples, l'investissement transport urbain se décompose ainsi : 27 % en matériel ; 20 % en travaux ; 17 % acquisitions foncières et immobilières.

À la suite du Grenelle de l'environnement, un appel à projet est lancé en 2008 pour réaliser des TCSP. L'État propose 710 millions d'aides pour des projets dont les travaux commenceront entre la fin 2008 et la fin 2011. 57 projets ont été proposés par 41 autorités organisatrices de transport. Soit une dépense totale de 7 milliards d'euros. 50 projets ont été sélectionnés, portés par 36 agglomérations pour une dépense totale de 6,6 milliards d'euros (800 millions de participation d'État).

L'apport de l'implication des collectivités territoriales par l'intermédiaire de la compétence transport va bien au-delà de cet aspect investissement. Il participe à l'ensemble de la vie économique : par le transport des travailleurs, des consommateurs, des élèves... Avec le plan de déplacements urbains, les collectivités locales participent à la lutte contre la pollution, à l'économie du temps, à la sécurité, à la rationalisation de la dépense²...

¹ Note GART (Groupement des autorités responsables de transport) « Le poids des transports collectifs urbains départementaux et régionaux dans l'économie ». Décomposition du financement : 52,5 % emprunt ; 36,1 % autofinancement ; 5,8 % État ; 5,5 % collectivités locales partenaires ; 0,1 % Europe.

² En 2009, il existait 115 PDU. Le PDU a été rendu obligatoire (dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants) par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Loi LAURE de 1996). Le PDU, document de développement durable, vise à diminuer le trafic automobile. Dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants, il existe un document de planification des déplacements (« Politique globale de déplacement ») qui cherche à maîtriser la circulation (sécurité, développement des modes alternatifs, ...).

Régions et transport ferroviaire

La régionalisation du trafic ferroviaire apporte une nouvelle preuve du bien-fondé de la décentralisation et des changements qu'elle a apportés.

De 1999 à 2008, le trafic TER a augmenté de 60 % (moyenne de deux extrêmes l'Auvergne : + 12 % ; la Bourgogne + 121 %)¹.

Chaque région négocie cette organisation et établit son schéma régional de transport. Nous sommes passés d'un système d'offre à un système de la demande : les espaces, les besoins ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre. Ainsi a-t-on permis des choix de matériel, des horaires, des entretiens adaptés, débattus, retenus dans un cahier des charges régionalisé.

Avec la loi Pasqua-Hoeffel du 4 février 1995, une expérimentation a eu lieu : « *expérimenter pour tester, puis ajuster pour convaincre et étendre* »². Cette expérimentation a eu lieu dans 6 régions : l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Limousin (1999).

De nouvelles lois allaient conforter cette orientation³.

Les succès sont incontestables : ainsi pour l'Alsace qui, de 330 trains régionaux en 1997 et 29 000 voyageurs/jour, passe à 688 trains et à 70 000 voyageurs.

L'effort financier des régions de 1986 à 1995 est passé de 46 à 450 millions de francs (État : 3296 milliards à 3996).

La Cour des comptes n'a pas semblé convaincue par la politique menée : son approche strictement financière limite la portée de son appréciation mais le respect de certaines de ses recommandations s'impose⁴.

En voici quelques unes :

- le prix payé par les usagers représente (en 2005) environ 17 % du coût complet du TER ;
- pour l'État, l'activité TER s'élève à 1,9 milliard d'euros en 2007 (à comparer avec les 1,350 milliard d'euros précédemment alloués à la SNCF) ;
- les régions ont engagé 2,7 milliards d'euros en 2007, « *soit bien au-delà du montant compensé par l'État* ».

¹ Hubert Haenel « *Régionalisation ferroviaire, les clés d'un succès* », collection *Ville Rail et Transport*, 2011.

² Art. 67 de la loi « *Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'État aux régions* ». La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) marque le début de la décentralisation des transports collectifs en faveur des collectivités locales. L'Alsace et la Bourgogne signeront les premières conventions d'exploitation avec la SNCF.

³ La loi SRU du 13 décembre 2000 reconnaît pleinement toutes les régions comme autorités organisatrices des transports régionaux à partir du 1^{er} janvier 2002.

⁴ Rapport de la Cour des comptes : « *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre* », novembre 2009.

La Cour des comptes reconnaît que « *du point de vue des usagers, ce transfert a marqué un progrès incontestable, en permettant la mise en place de services mieux adaptés aux attentes locales* » mais l'opération reste « *coûteuse pour l'ensemble des acteurs institutionnels concernés* » : régions, État, RFF et SNCF.

L'« *exploitation peut être améliorée, au regard de son bilan écologique et de son coût* ».

La Cour espère en la concurrence et souhaite une clarification de la « *répartition des responsabilités entre l'État et les régions* » et du « *financement entre contribuable national, contribuable régional et usager* » en fonction des principes qui sous-tendent le système des TER : logique de péréquation, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique.

B. UNE DOUBLE ILLUSION

1. L'illusion méthodologique des blocs de compétences

La question de la répartition des compétences entre l'État, la région, le département et la commune fait partie de nos permanences.

Beaucoup ont cru trouver dans le principe des blocs de compétences la « solution » à l'enchevêtrement, à la confusion et la réponse assurée au « qui fait quoi ».

Rappelons tout d'abord les déclarations de Gaston Defferre lors des débats précédant le vote de la loi du 7 janvier 1983¹ :

« Nous avons choisi initialement de procéder, dans toute la mesure du possible, à des transferts par « blocs » - blocs de compétences et blocs de financement. Mais, vous le savez bien, il existe des domaines dans lesquels ce n'est pas possible. C'est le cas, par exemple, des financements croisés de l'État et des collectivités locales, ou des projets très importants qui exigent des financements multiples ».

S'il retient un principe, c'est pour citer les exceptions. D'ailleurs, l'État pourra toujours arbitrer, trancher les conflits. Dans cet esprit, « *une véritable déconcentration [doit être] mise en œuvre pour que le représentant de l'État et lui seul soit à même de régler sur place certains conflits, au nom de l'État, et pour éviter que les dossiers ne reprennent un chemin trop connu, celui des ministères parisiens* ».

Il est très intéressant de constater que Gaston Defferre prend soin de lier « transfert de compétences » et « non-tutelle d'une collectivité sur une autre ».

Si Gaston Defferre libère l'État de la pratique des « blocs de compétences » il démontre très clairement que, dans les compétences transférées, il ne peut pas y avoir de spécialisations exclusives. Considérons l'urbanisme : « *L'urbanisme tient une place importante dans cette première*

¹ Gaston Defferre, *Débats Assemblée nationale*, 29 novembre 1982, p. 7728 et suivantes.

partie du projet de loi. Il concerne la qualité du cadre de vie, l'utilisation de l'espace, la protection de l'environnement et la répartition de l'habitat. Ces enjeux relèvent d'abord, selon moi, de la compétence des communes. Celles-ci devront avoir l'entière maîtrise du sol. De son affectation dépend en effet la mise en œuvre de la politique en matière de logement, de transports, de loisirs, d'action sociale, d'aménagement rural ou dans tout autre domaine concernant la vie quotidienne des habitants ». Il s'agit certes d'une compétence de la commune... « Mais elle est tenue d'y associer l'État, la région, le département, ainsi que les organismes consulaires qui le demandent, et de les consulter sur le projet établi¹ ».

La référence à l'État ne surprend pas : « Le secteur du bâtiment — vous le savez tous — joue un rôle essentiel dans la vie économique de la Nation. Il constitue un moyen de régulation de l'activité économique. (...) L'État — comme il est normal en une telle période — demeure attentif à son évolution. (...) C'est dans ce domaine que nous sommes allés le moins loin pour ce qui concerne la décentralisation ».

Considérons le développement économique et social : la région se voit renforcée dans sa capacité de réflexion, d'incitation, de planification, d'aménagement et de développement. Les communes peuvent élaborer des cartes intercommunales d'aménagement (mais nombre d'entre elles n'ont pas les moyens d'élaborer, de mettre en œuvre une politique de développement). Le département de son côté se voit reconnaître une compétence générale en matière d'aménagement rural. Voilà une nouvelle preuve que, dans la pensée de Gaston Defferre, la technique de « bloc de compétences » repose plus sur un partenariat que sur une spécialisation exclusive, sur une recherche d'orientation que sur une construction cartésienne.

Cette difficulté à mettre en œuvre cette technique du bloc de compétences a deux sources :

- la première a été parfaitement décrite par Jean-Pierre Worms, rapporteur du projet de loi au titre de la commission des Lois de l'Assemblée nationale : transférer des compétences : « voilà qui est facile à dire mais plus difficile à faire ». Chacun en effet propose sa décentralisation par « grandes masses ou par grands blocs de compétences. Rien n'est plus difficile en effet que découvrir dans la réalité de véritables blocs de compétences parfaitement homogènes et transférables en l'état » ;

- la seconde relève de la simple observation pratique : il est difficile de construire un projet de collectivité qui ne relève que de cette seule collectivité.

¹ *Gaston Defferre (JO des débats de l'Assemblée nationale 29/11/1982, p. 7728) en appelait à des textes plus simples, des procédures plus légères mais également à la plus grande vigilance des élus pour que « l'esprit des textes ne soit pas détourné par des techniciens ». En matière de logement, la région « peut compléter l'aide de l'État par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêt ou des garanties d'emprunt. Elle peut aussi aider financièrement toutes les actions favorisant notamment la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement des terrains à bâtir, l'innovation ».*

Mais ces difficultés ne sauraient nous faire renoncer à un effort de clarification, de responsabilité au profit des décideurs, des citoyens et de tous les acteurs de la cité.

Lors du débat sénatorial, les membres de la majorité déposèrent un amendement créant un article 2 bis : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes, soient affectées en totalité, soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

Le 28 octobre 1982, le sénateur Paul Girod soutient ce texte car il souhaite que « *le transfert d'une compétence de l'État vers les collectivités territoriales s'opère en bloc¹* ». Il invoque « *la continuité de la doctrine sénatoriale (rapport de M. Tinguay du Pouët sur la loi Bonnet)* » qui a « *toujours voulu respecter ce système du bloc de compétences... Tout transfert doit s'effectuer par bloc complet... La collectivité qui reçoit la compétence doit assurer seule le financement, cela afin d'aller vers la suppression des financements croisés qui sont une plaie de la vie publique et de la vie locale de ce pays* ».

Gaston Defferre trouve souhaitable « *que le transfert de compétences soit fait le plus largement possible par bloc. Malheureusement quelle que soit notre volonté d'y parvenir, les uns et les autres, ce n'est pas toujours possible* ». Pour le démontrer il cite l'urbanisme, le logement, l'éducation... A l'évidence, il ne peut y avoir de transfert par bloc possible.

Il ne convainc pas Paul Girod qui lui réplique : « *l'affaire des blocs de compétences est une affaire fondamentale. Il n'est pas possible que nous transférons à une collectivité territoriale une compétence en laissant subsister l'ingérence d'autres intéressés, en particulier celle de l'État. Au niveau du principe en tout cas, il n'est pas concevable d'y déroger* ».

Voté par la majorité du Sénat, l'Assemblée nationale retrouve cet article 2 bis additionnel.

Jean-Pierre Worms trouve l'intention louable mais elle ne saurait, selon lui, recevoir valeur normative « *car l'imbrication entre les interventions de l'État et des collectivités locales est inévitable, ne serait-ce que sur le plan financier* ».

D'une manière générale, les praticiens récusent net le principe des blocs de compétences sur dans son acceptation rigide. Auditionné par la Mission Mercier, Émile Zuccarelli, ministre de la Fonction publique déclare : « *la notion de blocs de compétences se révèle irréaliste en matière de développement économique des collectivités territoriales car tous les niveaux*

¹ JO Débats du Sénat, 28/10/1982, p. 4886 et suivantes.

de collectivités participent au soutien de l'activité économique tout en reconnaissant la fragilité juridique des bases de ces interventions.¹»

Martine Buron, au titre de l'Association des petites villes, plaide pour la polyvalence de leurs compétences et l'adoption du « *chef de file* » car elle ne croit pas à « *la clarification par blocs de la répartition des compétences*² ».

Pour Marc Censi (Président de l'Assemblée des districts et communautés de France), « *il est illusoire de délimiter des frontières nettes dans la mesure où l'aménagement du territoire, l'organisation de l'espace, la lutte contre l'exclusion et l'intervention économique [sont] par nature des domaines à responsabilités partagées* ». Il estime prioritaire d'améliorer « *l'organisation des relations, notamment contractuelles entre différents partenaires* ». En matière de sécurité, d'incivilité, de délinquance, il importe « *d'essayer de réguler et de coordonner le jeu des acteurs, qu'il s'agisse des travailleurs sociaux, de la police ou de la justice plutôt que de créer de nouvelles institutions.*³ »

Jean Puech, au titre de l'Assemblée des départements de France ne tiendra pas un autre langage : « *Le temps est au partenariat. Si le département est compétent en matière d'insertion, il est obligatoirement un partenaire actif de la région en charge de la formation professionnelle. L'économie réclame le concours de toutes les collectivités de la région (pour la recherche et développement, l'innovation), du département (pour les PME, l'artisanat, l'aide à l'immobilier), de la commune pour le foncier*⁴...»

Jean Auroux, pour la Fédération des maires des villes moyennes, sera sur la même longueur d'onde⁵.

Daniel Hoeffel, ancien ministre de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales reconnaît que « *le réalisme commande de penser qu'il s'agit d'un objectif vers lequel il convient de tendre mais dont l'application immédiate s'avère difficile. La lisibilité en souffre mais l'efficacité l'exige*⁶ ».

Si nombre de praticiens prennent leur distance par rapport à cette théorie, la doctrine juridique va, à son tour, la critiquer.

Pour Jean-Bernard Auby, l'abstraction de cette clarification ne correspond pas à la réalité de la politique locale qui a « *au contraire un caractère transversal* ». Il lui semble difficile d'attribuer de manière exclusive une compétence à une collectivité territoriale. Il adhère à la notion de chef de file pour corriger « *une répartition des compétences souvent artificielle*⁷.»

¹ Rapport Mercier, Sénat, audition du 16 mars 1999, tome II, annexes.

² Rapport Mercier, audition du 24 mars 1999.

³ Audition du 27 avril 1999.

⁴ In Revue Inter-Régions, novembre-décembre 2000, n°233, p. 10 et suivantes.

⁵ Audition du 27 avril 1999.

⁶ In Revue Inter-Régions, novembre-décembre 2000, n°233, p. 10 et suivantes.

⁷ Rapport Mercier, audition du 6 mai 1999.

Jean-Marie Pontier, professeur de droit à Aix-Marseille, constate que le législateur a maintenu la clause de compétence générale à chaque niveau de collectivité. Il exprime son hostilité à la constitution de blocs : ni possible, ni souhaitable. Il se déclare favorable à une habilitation législative générale à contracter pour les collectivités territoriales¹.

Bertrand Faure juge que cette doctrine est un « *mythe...une référence à la fois obligée et vaine* » renfermant une grande part d'adhésion « *à prétendre vouloir isoler les domaines de l'action administrative dont la pratique montre l'enchevêtrement* ² ». Un mythe tenace : nous le retrouvons dans la loi du 13 août 2004 (« *l'intention affichée a tourné court* »).

Préfaçant la thèse d'Alain Delcamp sur « *le Sénat et la décentralisation* », Georges Dupuis avait devancé ses jeunes collègues : « *Je crois aussi qu'il convient de prendre acte d'un échec : le système des «blocs de compétences» ne fonctionne pas et pour une matière donnée il vaut mieux recourir à la «co-administration» comme l'expliquait déjà Hauriou au début du siècle, à la «semi décentralisation» pour reprendre l'expression de Charles Eisenmann, aux «financements croisés» comme disent actuellement les gestionnaires*³ ».

Pour clore ces références, retrouvons Michel Verpeaux :

*« Les auteurs des réformes souhaitent transférer des blocs de compétences, si possible à un seul échelon territorial afin qu'il n'y ait pas de compétences partagées. En réalité, le législateur n'est pas parvenu à respecter ce principe posé dans la loi du 7 janvier 1983 car il existe trop de matières pour lesquelles les collectivités territoriales ont des compétences territoriales*⁴ ».

Il n'empêche : les mythes ont la vie dure.

La Mission conduite par Alain Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, retient deux options possibles de clarification des compétences qui peuvent être combinées :

- la clarification des compétences relatives à des politiques déjà bien identifiées par le législateur telles que la solidarité et l'action sociale, la formation professionnelle, l'action économique et le développement des entreprises, l'éducation et l'aménagement du territoire. Le groupe de travail propose, selon les cas, de supprimer les dispositifs d'État redondants, de

¹ Dans un article de la *Revue Administrative* de septembre-octobre 2000, Jean-Marie Pontier se libère : « *La distinction des blocs de compétences n'a jamais été consacrée... Ce partage séduisant en théorie est parfaitement irréalisable. On s'étonne d'un tel entêtement à poursuivre des chimères de la part d'un législateur dont on pourrait attendre plus de réalisme ou de cohérence* ».

² In « *Droit des collectivités territoriales* », Dalloz, 2009, p. 492.

³ In Alain Delcamp « *Le Sénat et la décentralisation* », *Economica*, 1991, p. 9.

⁴ Michel Verpeaux « *Les collectivités locales en mutation* », *Cahiers français*, °293, octobre-décembre 1999.

transférer les compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale ou d'appliquer le principe « *décideur-payeur* » ;

- le remplacement, pour les départements et régions, de la clause générale de compétences par des compétences spéciales. Pour le bon fonctionnement de cette option plus ambitieuse, il faut que les départements et régions interviennent sur un domaine limitatif de compétences, que celles-ci soient exclusives ou par exception, clairement partagées avec une seule autre personne et donc opposable aux autres niveaux d'administration, y compris l'État.

Pour les domaines restant ouverts à tous les niveaux qui relèveraient des compétences partagées, il est proposé :

- soit des procédures de délégation de compétences (sur le modèle de ce qui existe entre les communes et les intercommunalités). Pour les compétences facultatives, les délégations consenties devraient être effectuées par délibération expresse, en début de mandat.

- soit l'application du principe de limitation à deux personnes publiques comme intervenant direct. La maîtrise d'ouvrage doit avoir l'obligation de financer au moins 50 % du projet, selon le principe « *qui décide paie* ».

La Mission Lambert recommandait de mutualiser des services communaux et intercommunaux, d'achever la rationalisation de la carte intercommunale, ainsi que de doter les intercommunalités d'une légitimité démocratique en instituant une double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux à l'horizon 2014.

La Mission demandait la clarification des missions et de l'organisation de l'État territorial par l'identification des services de l'État autour d'un seul responsable, la déconcentration maximale des responsabilités et une distinction nette et effective entre les fonctions étatiques d'arbitrage-contrôle et l'impulsion-intervention.

Avec l'allègement des contraintes normatives, la Mission Lambert optait pour une clarification des relations financières supposant une limitation des concours de l'État, une sécurisation financière des collectivités locales, une plus grande péréquation et une responsabilité fiscale des collectivités locales.

La Mission Belot s'est, à son tour, longuement penchée sur la répartition des compétences en 2008 et 2009.

Dans son rapport d'étape, elle préconise, sous la plume de nos collègues Jacqueline Gourault et Yves Krattinger, « *le renforcement des compétences exclusives par niveau de collectivités territoriales* ». Cependant, elle limite cette exclusivité en reconnaissant « *la faculté de délégation de compétences d'un niveau à l'autre* » et la possibilité « *pour un niveau*

d'exercer une compétence attribuée à une autre sur la base d'un "constat de carence" ».

Dans une autre préconisation (21), elle reconnaît « *un chef de filat pour les compétences partagées entre plusieurs niveaux et instauration d'un guichet et d'un dossier d'instruction uniques.*¹ »

Les auteurs de ce pré-rapport ont bien vu les défis de la mise en œuvre du principe des blocs de compétences :

- comment définir un ensemble pertinent de compétences liées, qu'il conviendrait d'attribuer à une collectivité sur un territoire donné ?
- quelle collectivité ou groupement (commune, intercommunalité, département, région) exercera cette compétence le plus efficacement ?

Nombreux furent les intervenants pour critiquer l'idée même de blocs de compétences².

Dans le rapport final, la notion de compétences exclusives disparaît : la Mission propose de « *renforcer les compétences obligatoires par niveau de collectivités territoriales* ». Le rapport reprend l'idée de « *constat de carence* » pour favoriser « *une approche négociée de la répartition des compétences.*³ »

Ce même document rappelle que « *la spécialisation, aussi poussée soit-elle, devait laisser subsister des domaines de compétences partagés, pour lesquels une coopération entre les différentes collectivités territoriales est absolument nécessaire* ». D'où les propositions de chef de file, de convention, de délégation, de mutualisation...

Les rapporteurs sont conscients de la nécessité du dialogue et de la concertation. Dans cet esprit, ils prônent « *l'institutionnalisation de la négociation territoriale* » par la création « *d'un conseil régional des exécutifs* »⁴.

Au lendemain du vote de la loi du 16 décembre 2010, la Délégation aux collectivités Territoriales et à la décentralisation est saisie du rapport d'Antoine Lefèvre ayant pour titre « *Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain*⁵ ? ».

¹ Rapport d'information de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la Mission collectivités territoriales n° 264 tome I (2008-2009), 11 mars 2009.

² Rapport cité ci-dessus, p. 128-129. Dans ce pré-rapport, le principe de la « modularité » des compétences est retenu : une même collectivité pouvant avoir des compétences différentes.

³ « Faire confiance à l'intelligence territoriale ».- Rapport d'information de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la Mission commune d'information n° 471 (2008-2009), 17 juin 2009 ; p. 66 et suivantes.

⁴ Il réunirait président de région, présidents des conseils généraux, présidents des intercommunalités...

⁵ Rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales n° 283 (2010-2011), 2 février 2011.

S'interrogeant sur les sources de l'enchevêtrement des compétences, notre collègue a raison d'écrire que la clause générale de compétence n'en est pas l'unique responsable. L'État y a sa part avec la recherche de financements supplémentaires auprès des collectivités territoriales. Le législateur n'est pas exempt de reproches : en matière sociale, les intervenants auxquels il fait appel sont très nombreux.

Quelle est la voie suivie par la loi du 16 décembre 2010 ?

La commune conserve la clause de compétence générale. Régions et départements sont compétents dans « *les domaines que la loi leur attribue* » et ce « *à titre exclusif* ».

Ces principes posés, des limites ont été apportées par le texte lui-même (qui n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 2015) :

- régions et départements pourront continuer d'intervenir en matière de sport, culture, tourisme, que le législateur consacre en tant que compétences partagées, susceptibles d'être exercées par chaque niveau de collectivités ;
- régions et départements pourront délibérer sur tout objet local qui ne relève expressément d'aucune autre personne publique ;
- la loi peut prévoir « *à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales* » ;
- des délégations de compétences peuvent se faire entre collectivités et EPCI par convention ;
- dans les six mois qui suivent l'élection du conseiller territorial, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux peuvent élaborer un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Antoine Lefèvre, après avoir analysé le titre IV de la loi consacré à la clarification des compétences des collectivités territoriales, se pose très franchement la question : « *On peut cependant se demander si ce choix, radical autant que clair, d'un monopole d'attribution est le meilleur dans la panoplie des solutions offertes par une logique de blocs.*¹ »

Et d'évoquer le cas d'une collectivité qui se trouve dans l'impossibilité absolue d'exercer sa compétence, le cas des « *problèmes de frontière* ».

Le rapporteur, après avoir fait « *confiance à l'intelligence territoriale* » propose de « *substituer au dispositif des compétences exclusives pures (ou simplement « déléguables ») un dispositif de compétences obligatoires partageables par accord entre collectivités* ».

¹ Rapport cité ci-dessus, p. 21, débats p. 34 et suivantes de l'examen du rapport (25 janvier 2011).

Autant dire que la loi du 16 décembre 2010 est loin d'avoir clos le débat sur les blocs de compétences. Le législateur l'a lui-même clairement laissé entendre : d'une part, en reportant au 1^{er} janvier 2015 l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la clarification des compétences, comme s'il souhaitait se laisser du temps pour, d'ici là, amender voire sensiblement aménager son propre dispositif ; d'autre part, en prévoyant, dans les deux ans suivant cette échéance, une clause de rendez-vous pour apporter des « *mesures d'adaptation* » dont le principe est donc d'ores et déjà acté.

D'ici là, la réflexion se poursuit, avec comme nouvelle étape attendue, en ce début d'été 2011, les conclusions de la Mission confiée par le Président de la République à M. Jean-Jacques de Peretti sur le contenu des futurs schémas régionaux de compétences prévus par la loi de décembre 2010.

2. L'illusion constitutionnelle

Que valent les principes constitutionnels relatifs à la décentralisation ?

Plus précisément, quelle suite est donnée à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 modifiant l'article 72-2 ?

Dans l'esprit de ses promoteurs, il s'agissait de donner un fondement financier au principe de libre administration. Inspirés par l'idée d'autonomie financière, ils entendent qu'en cas de transfert de compétence il y ait compensation et que la loi prévoit « *des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Tous ces objectifs et références, dans leur concrétisation, dépendent de la loi et de la libre interprétation gouvernementale et parlementaire.

En ces matières, il n'existe, dans la Constitution elle-même, aucune définition officielle, aucune donnée chiffrée consacrée par un texte juridique.

Michel Bouvier observe à juste titre que l'autonomie financière « *ne fait pas l'objet d'une définition unanime et ce alors même qu'elle tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales*¹ ». S'il convient de distinguer autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale, il faut conclure très logiquement que « *le véritable lieu de la décision n'est plus la collectivité locale si son autonomie de gestion n'est pas associée à un pouvoir fiscal. C'est bien sur ce dernier terrain, celui d'une autonomie financière conditionnée par l'existence d'une certaine autonomie fiscale et prenant acte que les collectivités locales ne sont pas de simples espaces de gestion que se joue l'avenir de la décentralisation.*² »

¹ Michel Bouvier « *Les finances locales* » LCDJ, 2008, p. 35.

² Michel Bouvier *Op. cit.*, p. 35-36.

Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, dans leur rapport pour le compte de la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, n'écrivaient pas autre chose : « *l'autonomie financière des collectivités territoriales est indissociable, dans le contexte français, d'une large autonomie fiscale.*¹ »

Que sont devenus les principes de l'article 72-2 de la Constitution et, d'une manière plus générale, celui de libre administration ?

Édouard Balladur répond : la révision constitutionnelle de 2003 ne pouvait faire autre chose que d'épuiser rapidement « *ses effets heureux* ». Il se déclare prêt à imaginer d'inviter les pouvoirs publics à modifier les dispositions constitutionnelles issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, « *car les incertitudes liées à ces dispositions présentent des inconvénients et limitent étroitement le cadre de toute réforme des finances locales* ».

La sentence de l'ancien Premier ministre tombe : ces dispositions sont incohérentes et à moyen terme « *une révision de la Constitution sur ce point ne serait pas à déconseiller*² ».

Pour nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est « *un rendez-vous manqué* ». En effet, selon son rapporteur sénatorial René Garrec, citant d'ailleurs la direction générale de la comptabilité publique, devaient être considérées comme ressources propres des collectivités « *les recettes de fiscalité locale directe, celles les recettes de la fiscalité locale indirecte et les produits des domaines et d'exploitation* ». Mais, un an après, par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004, le Parlement a décidé que l'ensemble des ressources fiscales, y compris celles provenant d'impôts nationaux partagés seraient considérées comme des ressources propres. Les collectivités territoriales n'ayant aucun moyen sur la détermination de ces impositions partagées, « *la révision constitutionnelle de 2003 constitue donc sur ce point un rendez-vous manqué pour la reconnaissance de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales* ».³

Sur ce rendez-vous manqué est récemment venue se greffer la réforme de la taxe professionnelle, dont Alain Guengant, Directeur de recherche au CNRS, démontre qu'elle engendre un recul de l'autonomie fiscale⁴. Avant la réforme le pouvoir de fixation des taux s'appliquait à 82 %

¹ Yves Krattinger, Jacqueline Gourault « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* », rapport Sénat, n°471, 2008-2009, p. 152.

² Édouard Balladur.

³ Yves Krattinger, Jacqueline Gourault *Op. cit.* p. 153.

⁴ Alain Guengant « *Conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales* ». *Revue Française de Finances Publiques*, 1^{er} septembre 2010, n° 111, p. 177. Dans cet article, Alain Guengant rappelle qu'avant la réforme, les entreprises finançaient 53 % de la fiscalité directe locale et les ménages 47 %. Après la réforme, la participation est inversée (47 % pour les entreprises, 53 % pour les ménages).

du produit cumulé des taxes directes foncières, d'habitation et professionnelle. Après la réforme, nous en serons à 69 %.

L'autonomie fiscale régionale est aujourd'hui de moins de 10 %. Au milieu des années 90, elle était de 42 %, de 23 % en 2009. Les régions perdent « *la totalité du pouvoir de vote des taux de la nouvelle fiscalité et ne le conserveront marginalement que pour trois taxes indirectes : la quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la taxe sur les cartes grises et la taxe d'apprentissage* ».

L'autonomie fiscale départementale passe de 35 % à 16 %. Face aux difficultés des départements nous voyons que la variable d'ajustement fiscal demeure limitée. Reste l'autre variable d'ajustement : l'investissement. Notons que celui-ci est en recul : moins 4,7 % de 2008 à 2009 ; moins 11,7 % en 2010. Rappelons qu'en moyenne 78 % de ces dépenses d'investissement vont au gros entretien et à la maintenance, dépenses incontournables sauf à déprécier le capital collectif.

L'autonomie de l'ensemble communes-EPCI évolue de 48 % à 41 %¹.

C'est avec raison que Gilles Carrez et Michel Thenault peuvent écrire : « *La réforme de la fiscalité locale intervenue à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle modifie pour partie en 2010 et radicalement à partir de 2011 la structure des recettes des collectivités locales entre dotations et fiscalité avec ou sans pouvoir du taux... La réduction des marges de manœuvre résultant de la fixation des taux de fiscalité directe locale et la limitation des transferts de l'État font de la maîtrise de leurs dépenses le principal outil de pilotage des comptes des collectivités locales.* »²

Il est évident qu'avec cette diminution de l'autonomie fiscale ajoutée à l'abandon de la clause de compétence générale du département et de la région, le principe de libre administration des collectivités territoriales se trouve réduit.

Jean-Bernard Auby a regretté l'absence de définition de ce principe et critiqué l'indigence de la Constitution sur « *ce principe largement muet* »³. Il fait partie de celles et de ceux qui ont souhaité donner au droit de la décentralisation d'authentiques bases constitutionnelles. C'est en effet l'absence de celles-ci qui a pu conduire le Conseil constitutionnel à déclarer, à propos de la suppression de la taxe professionnelle: « *il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* ». En définitive, l'article 72-2 de la Constitution ne consacre aucun

¹ Cf. Rapport Carrez-Thenault « *La maîtrise des dépenses locales* », conférence sur les déficits publics, 20 mai 2010. 61 % des dépenses de fonctionnement des départements sont d'ordre social et dans leur majorité relèvent de facteurs extérieurs au libre choix des départements.

² Gilles Carrez, Michel Thenault, *Op. cit.* p. 15.

³ Jean-Bernard Auby « *La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser* » in « *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* » Les 2^{es} entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, 30 septembre 1999. Editions L'Aube Territoires.

pouvoir fiscal pour les collectivités territoriales : en permettant à la loi de les autoriser à fixer l'assiette et le taux d'impositions de toutes natures, il ne prévoit qu'un pouvoir fiscal dérivé (car subordonné à la loi), facultatif (car le législateur n'est pas tenu de le mettre en œuvre) et révocable.

Une nouvelle fois, il nous faut invoquer le politique. Édouard Balladur qui, à titre personnel, conteste le principe de libre administration, a raison d'écrire au début de son rapport que « *l'administration du territoire est en France une question éminemment politique* ».

La dimension de la libre administration – ou de l'autonomie locale – d'une collectivité se mesure aux moyens dont elle dispose, à son champ de compétences, à l'indépendance de ses décideurs, à leurs prérogatives en matière d'intervention, à la nature du lien qui la réunit à l'État, aux contrôles qu'il exerce sur elle, aux règles de procédures qui s'imposent à elle. Dans un État unitaire tel que le nôtre, n'oublions pas que celui-ci dispose de la « *compétence de la compétence* ».

Qu'en est-il de la péréquation ?

Les nombreux travaux de la commission des Finances du Sénat sur le sujet prouvent que nous sommes devant un défi toujours présent quoiqu'ancien. Dans la longue liste des rapports de notre Haute Assemblée nous pouvons, à titre d'exemple, citer l'étude de Jean François-Poncet et de Claude Belot consacré à « *La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale.*¹ »

Indépendamment des efforts faits, les inégalités demeurent.

Dans son rapport de 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires constate :

- en 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double entre régions, du simple au quadruple entre départements ;
- en métropole, le potentiel fiscal par habitant des communes varie de 0 € à plus de 30 000 €, pour une moyenne d'environ 500 €. Le potentiel fiscal par habitant varie pour le département de 296 € (Creuse) à 1 069 € (Paris) et pour les régions de 67 € (Corse) à 111 € (Haute-Normandie). L'assiette de la nouvelle contribution économique territoriale ne corrige pas la répartition inégale des bases d'imposition de la taxe professionnelle.

Ces inégalités de ressources peuvent se cumuler avec des charges importantes ; nous le voyons tout spécialement dans certains départements. Ces inégalités de ressources signifient inégalités de service ; au-delà de la réduction des inégalités, la péréquation participe à la satisfaction des besoins du citoyen.

¹ Rapport n°40, Sénat, 2003-2004.

Si nous analysons les dotations de péréquation destinées aux collectivités territoriales, nous constatons qu'en 2010, elles ne représentaient que 16,6 % du montant total de la DGF¹.

A la demande du Gouvernement, MM. Durieux et Subremon ont remis un rapport sur « *L'Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises* » (mai 2010).

Ils soulignent la timidité de l'effet péréquateur des mécanismes mis en place et écrivent avec beaucoup de sagesse : « *la situation difficile du budget de l'État limite les perspectives d'évolution de la péréquation par la voie budgétaire. Par conséquent, la péréquation entre collectivités sera la source principale de progrès de la réduction des inégalités entre celles-ci* ».

La péréquation horizontale s'impose, mais organisée à l'intérieur d'un périmètre restreint. Elle ne saurait se substituer à la péréquation verticale dont elle est un complément.

Il ne semble pas que la loi de finances pour 2011 ait donné satisfaction aux avocats de la péréquation. Elle a créé un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FNPRIC). Un rapport doit être remis au Gouvernement avant le 1^{er} septembre 2011 pour préciser les modalités de ce fonds.

Une véritable politique de péréquation est inséparable de la politique de services publics que l'État doit assurer : ne demandons pas à la péréquation de compenser le retrait de l'État. Ceci affirmé, la question centrale reste la définition de la richesse, le territoire pris en considération, les efforts d'organisation demandés².

Pour ajouter à la difficulté, la politique de péréquation ne saurait creuser notre déficit public. Et tout ceci exige une véritable réforme de notre fiscalité locale.

C. LE GRAND ÉVITEMENT

Par évitement, nous entendons ces intentions souvent proclamées mais dont la concrétisation est souvent remise à demain.

Il y en a beaucoup : la limitation du cumul des mandats et des fonctions en est un exemple.

¹ Nous incluons dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité urbaine et rurale, dotation d'intercommunalité pour le bloc communal, dotation de péréquation urbaine et de fonctionnement minimal pour les départements, dotation de péréquation pour les régions. Soit un total de 6,8 milliards d'euros sur 41 milliards.

² Le groupe de travail de la commission des Finances du Sénat a produit un document utile qui retient la notion de « potentiel financier de base » (pour la péréquation verticale) et celle de « potentiel financier corrigé » (pour une péréquation horizontale).

Nous ne traiterons que d'un évitement qui nous paraît majeur : celui de la réforme de la fiscalité locale.

Les annonces et les engagements en faveur de cette réforme sont aussi nombreux qu'anciens.

Nous les retrouvons dans les programmes politiques de toutes les sensibilités. Le supplice de l'espérance continue. Quelles en sont les raisons ?

Le sujet est tout aussi complexe que sensible.

La diversité de nos collectivités, la division idéologique, le débat sur le niveau des prélèvements obligatoires, l'état de nos finances publiques, la situation économique ne facilitent pas les convergences nécessaires.

Le petit nombre d'élus qui s'impliquent dans ce secteur peut également expliquer la situation présente, une situation décrite et dénoncée à l'unanimité.

Curieusement, cette unanimité peut se retrouver pour soutenir des principes théoriques tels que la limite de la spécialisation fiscale, le lien fiscal entreprise-territoire, la correspondance entre la nature de l'impôt et la nature du service financé... Personne ne contestera l'idée selon laquelle chacun doit verser selon sa capacité contributive...

Tout un chacun va rappeler, pour le regretter, que les bases servant au calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'ont pas été révisées depuis 1961, celles des propriétés bâties depuis 1970.

Tout le monde regrette aujourd'hui que la loi du 30 juillet 1990 concernant la révision de ces bases n'ait pas été appliquée, pas plus que celle du 4 février 1995 ayant le même objet.

Différents reports d'application furent décidés (1999-2000) avant qu'on n'en parle plus (jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2010 qui a donné un fondement juridique au lancement d'une expérience, limitée à 5 départements et appelée à être généralisée, pour une actualisation des bases des locaux à usage professionnel). L'enjeu est pourtant de taille, ne serait-ce que parce qu'il est difficile d'admettre que les contribuables soient ainsi assujettis à des impôts totalisant, bon an mal an, environ 66 Mds € et calculés sur des bases totalement déconnectées des réalités. La surprise s'empare des promoteurs, en 1990, de la taxe départementale sur le revenu (TDR) en entendant aujourd'hui les adversaires d'hier convertis : cette taxe remplaçait la part départementale de la taxe d'habitation par un impôt assis sur une base voisine de celle de la CSG. Ses détracteurs y virent une « *poll-tax* », allusion à la fiscalité britannique, laquelle était pourtant un impôt par capitation, ne tenant aucun compte de la richesse du contribuable ; la TDR, tout au contraire, avait pour fondement une richesse du contribuable. Un amendement de 1992 fait disparaître une réforme juste et moderne.

Cette réforme sans cesse reportée, ce grand évitement, appelle deux observations.

Première observation : le contribuable national se substitue au contribuable local.

Le Conseil des prélèvements obligatoires note qu'en 2009 le quart de la fiscalité locale directe est pris en charge par le contribuable national, à travers les dégrèvements (15,7 Mds€) et par les compensations d'exonérations (3,5 Mds€). Le cumul de ces deux chiffres représente près de 20 % de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales.

L'État atténue ainsi « *l'obsolescence de la fiscalité directe locale, notamment en termes d'équité, en mettant en place des dégrèvements et des exonérations, tout en garantissant aux collectivités la compensation de ce manque à gagner.*¹ »

Les dégrèvements législatifs ont évolué de la manière suivante :

	2005	2006	2007	2008	2009
Taxe d'habitation	2 774	2 918	3 013	3 048	3 148
Taxe foncière	503	563	574	730	672
Taxe professionnelle	7 257	8 877	9 159	11 929	13 641
Total	10 534	12 358	12 746	15 707	17 461

Sources : DGFIP, DGCL (2011).

En 2010, les dégrèvements ont atteint 19,1 Mds€.

Ce système de dégrèvements-exonérations pose plusieurs problèmes :

- il introduit une distinction entre « le produit voté » et « le produit payé » : la collectivité perçoit des ressources supérieures à celles payées par le contribuable au titre de l'impôt local. Celui-ci ne se rend pas nécessairement compte du coût des services locaux puisque ceux-ci reposent sur l'impôt local et l'impôt national (qui finance dégrèvements et exonérations) ;
- le Conseil des prélèvements obligatoires observe justement : « *l'interposition de l'État en tiers payant n'allège qu'en apparence la charge de la fiscalité directe locale des contribuables : elle ne fait que la transférer à l'échelon national, le niveau total des prélèvements obligatoires étant inchangé.*² »

Seconde observation : les impôts locaux ne tiennent pas compte de la capacité contributive des contribuables. Le Conseil des prélèvements obligatoires observe même le contraire : « *dans certaines situations, la fiscalité directe locale tend même à être régressive par rapport au revenu* ».

L'examen de la taxe d'habitation le prouve : elle est progressive jusqu'au quatrième décile, nettement régressive à partir du sixième.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires « *La fiscalité locale* », mai 2010, La Documentation française, p. 31.

² Conseil des prélèvements obligatoires, *op. cit.* p. 32.

Les taxes foncières « *sont également largement insensibles aux capacités contributives des redevables. Les taxes foncières obéissent à peu près aux mêmes règles d'assiette que la taxe d'habitation et certains dispositifs favorables aux contribuables modestes propres à la taxe d'habitation (plafonnement par rapport au revenu) n'ont pas d'équivalent pour les taxes foncières¹* ».

La non-révision des bases comporte de nombreuses conséquences négatives : les immeubles de construction récente, possédant de nombreux « *éléments de confort sont fiscalement défavorisés par rapport à des logements anciens même rénovés* ».

Sans y trouver excuse, d'autres pays rencontrent des difficultés dues à l'obsolescence des bases foncières : la dernière revalorisation générale des bases en Allemagne date de 1964 pour les *Länder* de l'Ouest et de 1935 pour ceux de l'Est. Elle a eu lieu en 1941 au Luxembourg et en 1973 en Autriche.

Dans certains pays, elle est périodique : tous les cinq ans au Royaume-Uni, tous les ans au Portugal, en Irlande et aux Pays-Bas².

D'autres observations sont généralement faites sur les conséquences de ce grand évitement : manque de lisibilité (qui rend difficile pour le contribuable la perception du lien impôt-service), multiplicité des fonctions assignées à la fiscalité locale³.

Le Conseil des prélèvements obligatoires confirme les disparités entre collectivités que « *ne corrigent que partiellement les mécanismes de péréquation* ».

Dans un souci constructif, en fonction de notre expérience et des personnes auditionnées, voici nos constats :

1. Le maintien d'un système fiscal local fait l'objet d'un accord général. Au cœur de cet accord figure la nécessité de la révision des bases servant à évaluer les valeurs locatives. Cette révision doit s'inscrire dans un périmètre géographique à déterminer ; dans cette perspective, le cadre proposé habituellement correspond à celui de l'intercommunalité.

La légitimité de taxes locales reposant sur ces valeurs va de soi : la valeur du bien provient en partie d'un environnement dépendant des décisions de l'autorité locale (présence de services collectifs, cadre de vie). L'existence d'un système fiscal local n'exclut pas l'attribution de ressources nationales

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, *op. cit.* p. 39.

² Conseil des prélèvements obligatoires, *op. cit.* p. 40.

³ Le Conseil des prélèvements obligatoires énumère ces fonctions : *source de financement, outil de tarification, d'orientation de comportements, de correction des défaillances du marché. Nous sommes en désaccord avec le conseil lorsqu'il affirme « fondamentalement, la fiscalité locale n'a pas pour vocation principale à se voir assigner une fonction de redistribution ». Le Conseil concède toutefois : « Néanmoins la politique fiscale locale peut être conçue de façon à éviter un effet régressif des prélèvements qui aggrave les inégalités » (p. 37-38).*

mais l'idée de faire de celles-ci la source exclusive de la recette locale suscite l'hostilité¹.

N'oublions pas que la recherche d'une autonomie fiscale locale a fondé historiquement notre système territorial, autonomie négociée, octroyée ou conquise. Cela fait partie de notre spécificité et l'histoire montre que nos villes ont été toujours prospères lorsqu'elles disposaient d'un pouvoir fiscal en bonne intelligence avec l'État.

2. Nous avons exposé la situation des départements : nous maintenons que, par cohérence, une dépense de solidarité, fixée par la loi, doit être financée nationalement, avec toutefois un « ticket modérateur » pour les départements (qui pourrait être de l'ordre de 10 %, conformément au vœu émis par l'ADF) destiné à les responsabiliser dans la gestion dont ils ont la charge. Ainsi limiterons-nous les problèmes de péréquation.
3. Les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transport, souhaitent bénéficier d'une part du versement transport : revendication légitime dès lors que les autres autorités organisatrices n'en sont pas privées. Un accord pourrait se faire sur un plafond de taux cumulé ne dépassant pas, par exemple, 2 %. Une autre piste, en l'occurrence celle du reversement aux régions d'une part des ressources procurées par la TVA, sous réserve de ne pas conduire à une augmentation de l'impôt total pour le contribuable, peut également être envisagée ; rappelons qu'un tel dispositif a notamment été mis en place en Allemagne, en Belgique, en Roumanie...
4. La péréquation conditionne la réduction des inégalités et favorise la satisfaction des besoins des citoyens. Ces objectifs fixés, nous devons nous accorder sur une méthode :
 - les péréquations verticale et horizontale vont de pair ;
 - l'intercommunalité, avec le département et la région, constitue un niveau efficace pour une péréquation adaptée ;
 - afin d'être juste, nous devons rechercher la meilleure définition de la richesse à prendre en compte ;
 - peut-on appréhender celle-ci sans réviser les valeurs locatives ?
 - la notion de revenu demeure selon nous incontournable, sans aller pour autant jusqu'à constituer la seule référence à prendre en compte ;
 - la péréquation ne doit pas se substituer aux politiques publiques de l'État en matière de présence des services publics.

¹ *Le système allemand met aujourd'hui de nombreux Länder en difficulté. Il pratique en son sein un système de tutelle qui ne correspond pas à notre histoire.*

5. La situation financière de la France, les règles budgétaires de l'Union économique et monétaire, nous obligent globalement à concevoir un système financier public, à mettre en cohérence système local, national et international¹.

Plus précisément, l'État et le local ne peuvent vivre dans l'ignorance l'un de l'autre... ou dans une adversité dangereuse.

Des procédures de dialogue et de concertation l'imposent telle que la « Conférence nationale des exécutifs ». Un pacte État-territoires est à faire vivre dans une atmosphère de dialogue et de confiance.

Cette question fiscale et financière n'est pas que technique. Elle gouverne la libre administration des collectivités territoriales et une certaine conception de la société civique.

Crise financière, fiscale et crise politique sont liées.

Le divorce du couple contribuable-citoyen porte préjudice à l'édifice démocratique. C'est la raison pour laquelle nous devons être très réservés à l'égard des dégrèvements et exonérations.

L'impôt local conditionne l'existence des services locaux, justifie la responsabilité des décideurs et l'intérêt du citoyen pour la chose publique locale.

Il faut bien évidemment une pédagogie civique continue pour expliquer tous ces tenants et aboutissants.

Toute perte d'autonomie fiscale, toute perte du « droit d'imposer » affaiblit l'intérêt du citoyen : pourquoi « participer » au niveau local si le pouvoir est ailleurs ?

Elle peut aussi « désespérer » l' élu qui n'est plus maître de ses ressources. Le statut de l' élu diffère de celui de l'agent public, la perte d'autonomie fiscale modifie le rapport de l' élu à l'État : celui-ci disposant, celui-là verse dans la soumission ou le conflit.

Cette perte d'initiative serait très coûteuse en termes de création, d'innovation² !

D. LA TRANSFORMATION TERRITORIALE

1. La coopération intercommunale

Tout plaide pour constater son enrichissement.

¹ Notre programme de stabilité transmis à Bruxelles prévoit un déficit public de 5,7 % (2011), 2 % en 2014. En 2010, il était de 7 %.

² Michel Bouvier, *op. cit.* p. 36.

a) Éléments statistiques

En 1990, nous comptons en métropole 9 communautés urbaines, 214 districts et 18 058 syndicats (dont 14 596 à vocation unique), 9 syndicats d'agglomération nouvelle.

En 2011, il existe 2 599 EPCI à fiscalité propre, regroupant 35 041 communes pour une population totale regroupée de 58,8 millions d'habitants¹.

Sur ces 2 599 EPCI, 1 320 pratiquent la fiscalité professionnelle unique, totalisent 18 212 communes regroupées pour une population de 47,6 millions d'habitants.

Le tableau suivant retrace, de 1993 à 2010, l'évolution des groupements à fiscalité propre² :

	Groupements à fiscalité propre	Communes regroupées	Population regroupée (en milliers d'habitants)
1993	466	5071	16100
1994	866	8973	21800
1995	1102	11516	24600
1996	1235	13566	27300
1997	1446	16240	29900
1998	1577	17760	31800
1999	1678	19128	34000
2000	1845	21347	37100
2001	2000	23497	40300
2002	2174	26870	45100
2003	2360	29754	48800
2004	2461	31426	50700
2005	2524	32308	52100
2006	2573	32923	53300
2007	2588	33413	54200
2008	2583	33636	54600
2009	2601	34166	56400
2010	2611	34774	57900

Source : DGCL

¹ Par population totale (légale) on entend la population municipale (personnes résidant dans la commune, les personnes détenues dans un établissement localisé dans la commune, les sans-abri recensés et les personnes ayant une habitation mobile) et la population comptée à part (étudiants dont la résidence familiale est sur une autre commune, personnes résidant dans un établissement de moyen ou de long séjour, retraités, malades, militaires, religieux...).

² Par groupement à fiscalité propre, il faut entendre les intercommunalités dont le financement est assuré par le recours à la fiscalité directe locale (fiscalité professionnelle unique : ex. TPU – et fiscalité additionnelle).

Depuis 2006, voici l'évolution constatée du nombre de groupements de communes à fiscalité propre¹ :

<i>Au 1^{er} janvier</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Communauté urbaine	14	14	14	16	16	16
Communauté d'agglomération	164	169	171	174	181	191
Syndicat d'agglomération nouvelle	6	5	5	5	5	5
Communauté de communes	2389	2400	2393	2406	2409	2387
Nombre d'EPCI à fiscalité propre	2573	2588	2583	2601	2611	2599
Nombre total de communes	32923	33413	33636	34166	34774	35041
Population totale regroupée (en millions d'habitants)	53,3	54,2	54,6	56,4	57,9	58,8
<i>dont à TPU :</i>						
Nombre de groupements	1162	1200	1224	1263	1302	1320
Nombre total de communes	15145	15859	16336	16970	17732	18212
<i>Population totale* (en millions d'hab.)</i>	40,9	41,8	42,4	44,3	46,4	47,6

Sources : DGCL, Insee Recensements de la population

* Population totale en vigueur au 1^{er} janvier de chaque année, des communes composant les groupements

Nous observons une croissance continue du nombre de communes se retrouvant dans un EPCI à fiscalité propre et au cours de l'année 2009, 125 communes isolées ont adhéré à des groupements existants (304 en 2008). Soyons certains que la loi du 16 décembre 2010 permettra une recomposition de la carte intercommunale. Concernant leur poids économique, les EPCI à fiscalité propre ont vu leurs dépenses réelles d'investissement évoluer au cours des six dernières années de la manière suivante :

Dépenses d'investissement des EPCI à fiscalité propre :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses réelles d'investissement	6,73	8,08	8,34	9,78	9,68	9,45
Hors remboursements	5,42	6,65	6,91	8,24	8,10	7,91

(en milliards d'euros)²

Ces chiffres peuvent être comparés avec ceux des années 80 :

	1980	1981	1982	1983	1984	1988	1989
Investissement ³	16,2	20,5	24,6	26	28,4	43,9	44,4
Équipement	10,9	14,5	17,1	18,3	20,2	27,8	28,4

(en milliards de francs)

¹ « Les collectivités locales en chiffres 2011 », DGCL, p. 21.

² *Op cit.*, p. 59.

³ Investissement : équipement brut et remboursement de la dette. Cf. « Les collectivités locales en chiffres », DGCL, 1992, p. 46.

Si l'on additionne les comptes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, l'évolution des dépenses d'investissement donne les chiffres suivants :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses réelles d'investissement	33,23	35,44	37,22	41	38,56	39,17
Dépenses d'investissement hors remboursements	25,43	27,30	29,72	33,55	31,37	32,03

(en milliards d'euros)¹

Notons également que l'épargne nette de ce groupe d'organisations a été de 7,58 milliards d'euros en 2009 (5,42 en 2005 ; 6,82 en 2006 ; 6,36 en 2008)².

b) La dynamique de coopération

Elle existe incontestablement mais c'est un mouvement complexe et diversifié qui allie diplomatie et fermeté.

(1) Un mouvement complexe et diversifié³

Nous avons des communautés qui réunissent moins de 5 communes, d'autres qui en comptent plus de 20 ; qui comptent moins de 5 000 habitants, d'autres plus de 20 000.⁴

Certaines correspondent à un canton (surtout dans l'Ouest), d'autres ont un périmètre inférieur au canton. Certaines sont « à cheval » sur deux ou plusieurs cantons, et même sur plusieurs départements voire sur deux régions.

43 départements totalisent moins de 10 communes isolées, 13 plus de 40.

Le rythme de la coopération varie : entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2010, 16 départements ont vu le nombre de communes isolées diminuer de plus de 40 communes⁵ ; dans 23 autres, il a été inférieur à 5.

Dans 59 départements, une majorité de communautés a plus de 10 000 habitants. Si le Grand-Ouest se remarque par une forte coopération, l'Île-de-France, quoique région particulière, souffre d'un déficit de coopération communale : les Yvelines, avec 122 communes isolées ; la Seine-

¹ Op. cit., DGCL, 2011, p. 61

² Par épargne nette il faut entendre l'épargne de gestion (recette de gestion moins dépenses de gestion) diminuée du remboursement de la dette.

³ Cf. « État de l'intercommunalité », ADCF, décembre 2010.

⁴ Toute appréciation doit tenir compte de la géographie, de la démographie, de la vie politique... et de l'histoire locale. Il n'y a pas nécessairement corrélation entre forte densité de population et communautés de grande taille. L'étude de l'ADCF cite les Alpes-Maritimes, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Isère, la Loire, la Meurthe-et-Moselle (p. 1).

⁵ Dans deux départements, la progression a été très forte : 98 en Haute-Garonne, 132 dans l'Aube. Ces deux départements conservent un nombre important de communes isolées (71 en Haute-Garonne, 79 dans l'Aube).

et-Marne, avec 56¹. N'y a-t-il pas dans certains cas de nouveaux rapports à tisser entre communes, départements et région ?

Le mouvement de coopération continue de progresser : 1 870 communes isolées au 1^{er} janvier 2006 ne le sont plus au 1^{er} janvier 2010. Le dispositif mis en place par la loi du 16 décembre 2010 devrait favoriser ce processus ; encore faut-il espérer que la logique de progrès l'emporte sur la logique défensive.

Signe positif : le nombre de fusions est en nette progression. En 2010, elles ont concerné 395 communes, 16 communautés et 1 592 635 habitants.²

(2) Un mouvement qui demande diplomatie et fermeté

Le temps de l'intercommunalité dans sa création et son fonctionnement est un temps long, très différent du temps municipal. Il suppose beaucoup de pédagogie pour évacuer les faux problèmes et les fausses controverses, faire reconnaître l'intérêt communautaire, faire comprendre que loin d'affaiblir, la coopération étend le champ d'intervention, de compétences, de décisions des représentants des petites communes³. Elle peut apporter des services que l'État – ou une commune seule – n'est plus à même d'assumer.

Un sujet mérite attention : l'intercommunalité n'entraîne pas *ipso facto* la disparition de la commune. À ses promoteurs, dans la concertation, de définir le contenu des pouvoirs du maire.

Au nombre de ceux-ci, et à titre d'exemple, doit figurer le pouvoir de signer les actes d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir...).

La gouvernance d'un EPCI diffère de celle d'un conseil municipal par le nombre d'élus, leur diversité d'appartenance communale, les rapports avec l'administration, la nature des délibérations. Elle demande concertation, entretiens, visites, information, écoute...

Un conseil municipal se gouverne avec une majorité, un conseil communautaire demande la recherche du plus large rassemblement.

Si la coopération va de soi intellectuellement, si elle est nécessaire, eu égard à notre « paysage communal », elle n'est pas un long fleuve tranquille.

Il faut parfois beaucoup de courage à l' élu pour faire avancer un dossier difficile, conflictuel, impopulaire, qu'il concerne l'élargissement du périmètre intercommunal, la politique du transport, de solidarité financière, d'accueil des gens du voyage, ou encore le traitement des déchets et des ordures ménagères.

¹ La totalité des communautés de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) compte moins de 10 communes et plus de la moitié moins de 5 communes.

² Seules 4 communautés dépassent les 200 000 habitants, celle de Rouen comptant 484 625 habitants.

³ Demeure le cas des très petites communes : il en existe 3 608 qui comptent moins de 99 habitants.

Bien souvent, « la discrétion présidentielle » sera un atout pour gérer une capacité consensuelle, conforter le pouvoir, la renommée du maire.

Citons deux sujets sensibles et exemplaires, avec d'importantes conséquences.

Les communautés ont eu la faculté de mettre en place une taxe professionnelle à taux unique. Le sujet n'est pas simplement fiscal et financier : certes, il faut s'accorder sur la durée de transition pour aller vers un taux unique, se mettre d'accord sur les critères de répartition de la dotation de solidarité. Voilà des sujets qui enrichissent la capacité de compréhension et de négociation.

Mais, bien souvent, il faudra aller au-delà et toucher à l'aménagement du territoire, étendre telle zone d'activité attrayante, fermer telle autre, coûteuse et vide, réorienter géographiquement le programme local de l'habitat...

Au nombre des apports, de la richesse de la coopération, il existe une culture de négociation, de développement, de dépassement des frontières particulièrement utile.

Second sujet tout aussi sensible : la mutualisation.

La mutualisation (entendons un service ou une activité placés sous une autorité hiérarchique partagée) concourt à doter nos communes et nos communautés d'outils en correspondance avec leurs objectifs. Ce processus demande lui aussi clarté et confiance.

Il peut compromettre le cours de la coopération du fait des enjeux politiques qu'il déclenche, des difficultés de management qu'il crée, des conflits de pouvoirs qu'il engendre. L'absence de culture commune peut susciter des tensions.

Le temps et la sagesse résoudront ces embarras et ces oppositions car nous sommes, d'une manière générale, dans une période de construction et vouloir tirer immédiatement des économies ne semble pas réaliste¹.

Ce qu'il faut saluer, appuyer, développer ce sont les orientations prises.

¹ *Les économies qui résultent de la suppression de l'instruction des permis de construire par les services extérieurs de l'État s'accompagneront nécessairement d'une augmentation de la dépense des collectivités territoriales qui devront assumer cette fonction. Nos collègues Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido écrivent : « l'intercommunalité et la mutualisation sont généralement génératrices de coûts supplémentaires à court terme... Une approche purement comptable, qui consisterait à comparer les économies réalisées à moyen terme avec les coûts de mise en place, n'a donc pas de signification : les économies d'échelle que permettraient, mutatis mutandis, l'intercommunalité et la mutualisation étant transformées en services nouveaux ou améliorés, l'appréciation de la « rentabilité de l'investissement », ne peut se mesurer uniquement en termes financiers » Cf. « La mutualisation des moyens des collectivités territoriales », Sénat, n° 495, mai 2010.*

Une récente étude de l'ADCF porte sur la mutualisation des services à partir d'études de cas¹. Elle montre – sans surprise – la diversité des situations. Dans certains cas, ce sont tous les services qui sont mutualisés : communautés de communes de Charny, Reims-Métropole, Strasbourg, Verdun. Ailleurs, ampleur et fonctions varient à l'extrême : ici, ce peut être réduit à l'informatique ; là, ce peut être l'ensemble des services techniques ; ici, il peut y avoir une direction générale commune, un cabinet commun ; là, nous pouvons retrouver le service du droit des sols, des marchés publics, de l'information, de la communication, de la culture, des archives, du patrimoine, de la police municipale, des ressources humaines, du déplacement, de l'eau et de l'assainissement, des fêtes et manifestations, des relations internationales...

Une fois de plus, nous voyons opérer la diversité : celle de la forme, de la thématique, du degré d'intégration...et des motivations.

Preuve est apportée de la nécessité de la souplesse législative, réglementaire et de l'extrême importance de la responsabilité politique dans la construction des convergences.

Dans une partie de l'opinion, des critiques ont été exprimées sur le mode d'élection des conseillers délégués. Ils ne seraient « pas élus au suffrage universel ». Ils le sont, mais au suffrage universel indirect.

La solution aujourd'hui retenue – élection par fléchage – constitue une bonne solution : rien ne serait plus néfaste à la coopération intercommunale que de voir siéger en son conseil une représentation communale adverse de la majorité du conseil municipal.

La procédure retenue reste une voie moyenne et il n'est pas interdit d'imaginer un régime différent, plus intégré là où la coopération est plus avancée, correspondant à un véritable bassin de vie aux frontières internes moins affirmées.

Mais, d'une manière générale, nous devons rechercher à faire correspondre légitimité et authenticité, légitimité politique et authenticité des compétences, des utilités, des moyens.

2. La régionalisation

Le mouvement de régionalisation répond à une attente ancienne.

Pierre Mendès-France fut un avocat pertinent de la région dans son essai « *Pour une République moderne* », publié en 1962².

Aujourd'hui, chacun comprend l'utilité de cette jeune collectivité, même si des débats sont entretenus sur ses frontières, l'esprit d'appartenance

¹ Étude ADCF « *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale : étude de cas* » ADCF-IET, mai 2011.

² Pierre Mendès-France : « *Pour une République moderne* », Gallimard, 1962.

qu'elle suscite plus ou moins selon les territoires, la faiblesse de ses compétences, de ses moyens.

L'idée d'avoir une collectivité qui s'investit dans la stratégie, la prospective, la coordination, la cohérence fait l'unanimité.

Au cours de ces trente dernières années, nous observons la progression de son action dans « *les domaines stratégiques comme le développement économique, la formation professionnelle ou les transports* »¹.

L'insatisfaction régionale – qui existe – ne doit pas se nourrir de nostalgie mais bien au contraire d'espoir, d'approfondissement et d'expansion.

Le président de l'ARF, Alain Rousset, juge ainsi la décentralisation : « *Elle a réduit les inégalités en France, modernisé les compétences qui ont été transférées. Parallèlement, les collectivités locales sont en équilibre. Elles ne sont pas endettées* »².

Les regrets sont autant de conquêtes à parfaire : affirmer plus de compétences en matière de formation professionnelle, d'apprentissage, de développement économique ; réduire une faiblesse financière, alléger la tutelle financière de l'État, retrouver une autonomie fiscale... Tout cela conditionne l'avenir du potentiel scientifique, technique, culturel, économique de nos territoires avec les contrats de plan, puis de projets.

A une première approche statistique, nous ajouterons des commentaires.

a) L'approche statistique globale

• Évolution des dépenses des régions³

	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1989	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses totales	5	7,7	11,3	14	18,2	23	24,5	40,5	19,5	21,7	24,4	26,6	28
Investissement	4,5	6,7	8,1	8,8	11,1	13,2	15,4	26,2	9	9,9	10,3	11,4	12
Investissement hors remboursement	4,3	6,5	7,9	8,4	10,6	12,4	14,6	24	7,7	8,2	9	9,49	10
Subvention équipement	3,6	5,6	6,6	7,1	8,2	9,6	9,9	12,3	4,5	4,9	5,3	5,4	5,7
Équipement	0,06	0,1	0,3	0,4	0,7	1,6	3	7,5	2,5	3,1	3,44	3,76	3,81

(en milliards de francs)

(en milliards d'euros)

¹ Philippe Richert, ministre des Collectivités territoriales, in « *Région Magazine, 25 ans de régionalisation 1986-2011* », mars-avril 2011, p. 10.

² Alain Rousset « *Région Magazine* » Op. cit., p. 8.

³ DGCL, « *Les collectivités territoriales en chiffres* », éditions 1992, p. 50, et 2011, p. 65.

• *Évolution des ressources totales*

	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1989	2005	2006	2007	2008	2009
Ressources totales	5,3	7,6	12,1	15,4	18,1	23,3	29,4	40,4	19,5	21,7	24,4	26,6	28
Ressources fiscales	3,5	4,4	7,2	8,8	11	12,5	15,9	21,3	6,9	8,3	10,5	11,7	12,2
Dont impôts locaux	1,5	2	3	4,1	4,7	5,2	6,9	10	4	4,4	4,4	4,6	5

(en milliards de francs)

(en milliards d'euros)

Au cours de ces 25 dernières années, les grandes tendances financières régionales sont les suivantes¹ :

- la dynamique régionale n'a cessé de croître tout spécialement à partir de 2002 suite aux nombreux transferts de compétences (TER, formation professionnelle et TOS – techniciens, ouvriers et de service – pour l'entretien des lycées). Les budgets de la région ont changé d'échelle (de 3 milliards d'euros en 1985 à 28 milliards en 2009) ;
- au cours des années 80, les dépenses d'investissement dominaient. Avec les transferts de la dernière décennie, une inversion s'est produite au bénéfice des dépenses de fonctionnement. 1998 a été l'année de transition ;
- l'investissement a constamment progressé (qu'il s'agisse d'investissements directs ou indirects par subventions).

Trois compétences dominant budgétairement² :

- l'enseignement³ ;
- la formation professionnelle et l'apprentissage ;
- le transport ferroviaire régional.

	2005	2006	2007	2008	2009
Enseignement	3,96	3,89	5,18	6,11	6,55
Formation professionnelle et apprentissage	3,47	3,99	4,88	4,88	4,92
Transport ferroviaire	2,75	2,88	3,16	3,36	3,3

(en milliards d'euros)

Les ressources régionales ont connu de nombreuses modifications : l'autonomie fiscale régionale décroît. Elle a représenté 42 % au milieu des années 90. Elle n'est plus aujourd'hui qu'à 10 %. Si l'épargne brute reste stable, l'épargne nette a tendance à baisser depuis 2007 : la région ne bénéficie pas de la dynamique des droits de mutation.

La dette totale est passée de 10,14 Mds€ à 17 Mds€ en 2010⁴.

¹ « Région Magazine, 25 ans de régionalisation 1986-2011 », mars-avril 2011.

² « Les collectivités locales en chiffres 2011 », DGCL, p. 65.

³ La décentralisation des lycées a modifié le cours de la vie de la région.

⁴ 2006 : 11,11 ; 2007 : 12,56 ; 2008 : 13,99 ; 2009 : 15,68. Cf. op. cit. p. 65.

Ces statistiques globales méritent un complément : il ne surprendra personne qu'il souligne de futures disparités.

b) Les disparités

Depuis l'accession de Mayotte à ce statut, le 31 mars dernier, la France compte 26 régions au sens de l'article 72 de la Constitution : 21 en métropole et 5 en outre-mer. S'y ajoutent, même si elles ne relèvent pas juridiquement de la catégorie des régions, la Nouvelle-Calédonie (qui n'a pas le statut de collectivité territoriale) et la collectivité territoriale de Corse (qui constitue une collectivité à statut particulier au sens de la Constitution). Celle-ci présente de telles similitudes avec les régions au sens strict du terme qu'elle leur est habituellement assimilée dans les analyses statistiques, constituant *de facto* une 22^e région métropolitaine.

Les régions se caractérisent par de grandes disparités, dont quatre exemples seront donnés ici.

(1) Les disparités démographiques

Sur nos 22 régions métropolitaines, 4 comptent plus de 4 millions d'habitants ; 7 entre 2 millions et 3 999 999 millions, 9 entre 1 million et 1 999 999, 2 moins de 1 million.

L'écart va donc de 302 966 (la Corse) à 11 659 260 (Île-de-France). Le Limousin compte 29,3 % de personnes de plus de 60 ans contre 17,5 % pour l'Île-de-France. La part des moins de 20 ans va de 20,4 (Corse) à 26,9 % (Nord-Pas-de-Calais).

(2) Les disparités dans le maillage communal des territoires

Le nombre de communes par région varie de 360 (la Corse) à 3 020 (Midi-Pyrénées) ; celui des communes de plus de 100 000 habitants va de 0 (Corse, Poitou-Charentes) à 5 (Île-de-France) ; celui des communes de moins de 10 000 habitants va de 357 (Corse) à 2 988 (Lorraine) ; celui des communes de moins de 7 000 habitants va de 294 (Corse) à 2 389 (Midi-Pyrénées).

(3) Les disparités financières

Les ratios financiers, présentés en euros, nous donnent les indications suivantes :

- dépenses réelles de fonctionnement par habitant : écart de 202 (Bretagne) à 1 320 (Corse) ;
- imposition directe par habitant : écart de 10 (Corse) à 107 (Midi-Pyrénées) ;
- dépenses d'équipement par habitant : écart de 26 (Basse-Normandie) à 389 (Corse) ;
- dette par habitant : écart de 89 (Aquitaine) à 1 055 (Corse) ;

- DGF par habitant : écart de 74 (Pays-de-la-Loire) à 155 (Limousin).

Autres données :

(4) Les disparités sociales

En 2009, le taux de chômage allait de 7,8 % (Bourgogne, Languedoc-Roussillon) à 12,6 % (Midi-Pyrénées).

Le PIB par emploi va de 61 434 € (Basse-Normandie) à 99 676 (Île-de-France).

Le PIB par habitant va de 22 894 € (Languedoc-Roussillon) à 46 984 € (Île-de-France).

Les régions vont devoir trouver un nouveau rapport entre ressources et projets, un nouveau partenariat avec l'État et avec les autres collectivités territoriales. Déficits publics, gels des dotations modifient le contexte.

E. L'ENJEU DÉPARTEMENTAL

Au nombre des évidences figure la question du département, en tant que collectivité territoriale. Elle a été relancée – ou entretenue – par la création du conseiller territorial (loi du 16 décembre 2010).

Certains y ont vu la première étape d'une suppression, soit pour s'en réjouir, soit pour le regretter.

Le discours de François Fillon prononcé le 20 novembre 2000 explicitait, comme nous l'avons déjà écrit, un point de vue très défavorable à cette institution créée par la loi du 22 décembre 1789.

Alain Juppé, député-maire de Bordeaux, l'avait devancé par une tribune parue le 1^{er} décembre 1998 dans le journal *Sud-Ouest*. L'ancien Premier ministre voyait dans nos niveaux d'administration (trop nombreux) « *un facteur de complication croissante et de coûts considérables... N'est-il pas nécessaire de simplifier ?* ».

Il avait alors posé la question du département : « *Nombreux sont ceux qui estiment que les politiques de solidarité sociale seraient conduites avec plus d'efficacité et surtout plus d'humanité si elles étaient confiées à des échelons plus proches du terrain : la commune bien sûr, cellule de base de notre démocratie et l'intercommunalité ou l'agglomération* ».

Les collèges ? Alain Juppé trouvait artificielle la séparation écoles primaires, collèges, lycées. Il optait pour le transfert des collèges à la région. La région est en charge du développement économique : elle pourrait parfaitement assumer la compétence du département en matière d'aménagement de l'espace rural.

Et de conclure : « *Ne vaudrait-il pas mieux aller vers une redéfinition des circonscriptions cantonales plus larges et plus équilibrées, au sein desquelles seraient élus des conseillers qui siègeraient tout à la fois au conseil*

général et au conseil régional ? Ce serait un pas en avant dans le sens de la cohérence, de l'efficacité et de la démocratie ».

A l'appui de sa démonstration, Alain Juppé citait la population cantonale de la Gironde qui varie de 2 500 habitants à 45 000 habitants, des conseillers généraux qui ont 1 826 électeurs, d'autres 32 064. Le député-maire de Bordeaux en appelait à l'intérêt général et à la modernité !

Jacques Attali, en 2008, dans un rapport pour le Président de la République, avait également proposé de faire disparaître, en dix ans, le département et de transférer ses compétences aux communautés¹.

François Fillon déclara que cette suppression n'était pas à l'ordre du jour.

Le Président du Sénat, Christian Poncelet, réagit avec véhémence : selon lui la proposition de suppression du département témoignait d'une « *profonde méconnaissance des réalités locales (...). Le département est tout à la fois un repère identitaire pour nos concitoyens, un espace d'expression de solidarités garantes de la préservation du pacte républicain et le lieu de conception de grands projets d'aménagement structurants dont notre pays a besoin* »².

Valéry Giscard d'Estaing pensait qu'un jour il faudrait choisir entre la région et le département car, selon lui, « *il ne saurait y avoir entre l'État et la commune deux collectivités intermédiaires* ».

Tout en étant attaché à la région, Jean-Pierre Raffarin établit que « *le département devait être le leader de proximité dont le social était pour ainsi dire l'identifiant* »³.

Cette déclaration faisait suite à ce passage : « *La vocation du département a été confirmée en ce qui concerne l'enfance, les personnes âgées et les personnes en situation d'exclusion. Il a également la responsabilité en plus des collèges, des équipements de proximité : routes, logements, gestion de l'eau et des déchets lorsque les communes et l'intercommunalité ne peuvent s'en charger. Il est maintenant le premier aménageur local* »⁴.

En mai 2009, l'institution départementale reçoit un soutien significatif du Médiateur de la République. Dans son éditorial du « *Journal du Médiateur* », il voyait dans le département « *la terre d'élection des représentants de la Nation* », « *l'acteur central de la réduction des inégalités et de la dynamique d'insertion des populations fragiles* ». Notons le titre de la

¹ Jacques Attali, rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : « 300 décisions pour changer la France », La Documentation française, 22 janvier 2008, proposition 260.

² Christian Poncelet in « Lettre hebdomadaire du Carrefour local » n° 369, 11 février 2008.

³ Jean-Pierre Raffarin « 10 + 1 questions à Jean-Pierre Raffarin sur la décentralisation », Michalon, octobre 2007, p. 34.

⁴ Op. cit. p. 39.

dernière page : « *Le département : un interlocuteur incontournable pour les délégués* ».

De son côté, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) rappelle son attachement au département : « *Depuis 1984, la légitimité du département a souvent été discutée. Mais le bilan positif de leur action a été pris en compte et l'acte II de la décentralisation s'est concrétisé par un transfert important de compétences à leur profit* ».

Tout en recherchant une meilleure complémentarité entre solidarité nationale et locale, une meilleure coopération entre les différents acteurs locaux, l'ODAS conclut : « *la suppression de l'échelon départemental évoquée par le rapport Attali (...) réduirait de fait une capacité collective de répondre aux enjeux de plus en plus complexes de notre société* »¹.

Entre le maintien et la suppression, une troisième thèse existe : Dominique Perben, dans un rapport du 5 février 2008², soutient l'idée d'une fusion département-région dans les zones métropolitaines denses.

De son côté, Philippe Richert, ministre des Collectivités territoriales, président du conseil régional d'Alsace, prône « *la réunion* », dans un Conseil d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin, du conseil général du Haut-Rhin et du conseil régional³. Au sein de cette future collectivité, « *Il apparaît possible, voire souhaitable [que] soient créés des conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin qui, composés des conseillers territoriaux élus dans leur ressort territorial du département, exerceraient des attributions définies par le conseil d'Alsace en vertu du principe de subsidiarité* ».

Le Président du conseil régional d'Alsace prévoit de nouveaux transferts de l'État vers le conseil d'Alsace (la langue régionale, l'orientation professionnelle, les routes nationales, la médecine et le travail social en milieu scolaire), la mise en place de « *conseils de territoire* » (dont le cadre géographique pourrait être celui de l'arrondissement, du pays ou du SCOT), la garantie des rôles de Strasbourg, de Colmar, de Mulhouse (par délégation de responsabilités), la constitution d'un groupe projet (composé de conseillers territoriaux, de parlementaires, de représentants des associations des maires, des trois agglomérations de Mulhouse, Colmar et Strasbourg et des membres du conseil économique, social et environnemental d'Alsace).

Philippe Richert souhaite un temps d'expérimentation : « *La fusion des assemblées, des services et des moyens n'est envisageable qu'après le renouvellement des élus* ».

¹ « *Propositions de l'ODAS* » 2005-2007.

² Dominique Perben : « *Imaginer les métropoles d'avenir* », rapport au Président de la République », *La Documentation française*, février 2008.

³ « *Le Conseil d'Alsace* », rapport de Philippe Richert au conseil régional d'Alsace, le 7 mai 2011. Cf. *Les Echos*, le 9 mai 2011 « *Alsace : nouveau pas vers la fusion région-départements* ».

En matière de coopération, de mutualisation, de fusion entre collectivités, la loi du 16 décembre 2010 repose sur le volontariat, dans un souci de bonne administration et d'intéressement citoyen.

Il est nécessaire de lever toute ambiguïté départementale.

Le département conserve toute sa légitimité dès lors qu'il assure une double solidarité : sociale et territoriale. C'est toute la question de la modernisation du département.

Cette prise de position ne suffit pas à ramener la sérénité dans cette collectivité : il faut que nous apportions une réponse durable à ses difficultés financières actuelles.

1. La modernisation du département

Paradoxalement le département doit tirer partie de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et du développement de l'intercommunalité.

Avec la RGPP, nous assistons à une accélération de l'appauvrissement des services déconcentrés de l'État. Les anciennes directions départementales de l'État, telles que les DDE, DDASS, DDA, apportaient un service technique important aux communes et structures intercommunales. Depuis un certain temps les ex-DDE ont sérieusement restreint leur service d'instruction.

Aujourd'hui, bon nombre d'intercommunalités ne peuvent pas recruter pour des raisons de dimensions ou de capacités, des conseils, des experts, des techniciens dont elles ont besoin. Cela est particulièrement vrai dans les domaines de l'urbanisme, du droit (en général et en particulier : droit des sols, droit de la fonction publique, des contrats...), de l'environnement, de l'assainissement, de la gestion financière, de l'énergie... Autant de secteurs complexes, sensibles, à fort potentiel contentieux.

Il y a une fonction d'ingénierie, d'assistance à maîtrise d'ouvrage à organiser¹.

Elle sera particulièrement utile pour les territoires ruraux, les petites et moyennes communautés ou celles qui sont en constitution.

¹ Cette idée n'est pas neuve : nous la retrouvons à l'article 32 de la première loi Defferre du 2 mars 1982. Cf. rapport p. 5. Le rapport Mauroy consacre ses propositions 103 à 110 au renforcement des moyens juridiques des collectivités. Voici le principal : permettre aux intercommunalités d'assurer l'assistance et le conseil juridique de leurs communes membres ; donner aux inspections générales de la Mission de conseil des collectivités territoriales ; ouvrir plus largement le corps d'inspection générale aux administrateurs territoriaux ; donner la possibilité aux collectivités territoriales de disposer de l'avis du tribunal administratif pour leurs actes les plus importants.

C'est cette thèse que nous avons défendue au sein de la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales¹.

L'organisation de cette aide-conseil – facultative bien évidemment – peut prendre des formes diverses : services du département, agence, société publique locale, délégation à l'association des maires...

Le précédent des agences d'urbanisme – dont certaines sont très anciennes – créées par des villes ou des EPCI peut être un excellent exemple. Bien souvent ces agences sont devenues des agences de développement dont les compétences et la loyauté n'ont jamais été mises en cause.

Notons d'ailleurs que, comme le groupe de travail l'a constaté lors de ses différents déplacements, certains départements pratiquent de manière remarquable ces fonctions dont nous plaçons la cause. Ces fonctions d'ailleurs peuvent se fonder sur des participations diverses de l'État, de la région, du département, des EPCI, des communes, des agences ou des syndicats. Il y a des formes de mutualisation à inventer.

L'essentiel pour le décideur politique c'est d'avoir une maîtrise d'ouvrage solide, qu'il agisse en régie ou par délégation.

Ajoutons qu'avec l'évolution du canton en zone urbaine ou périurbaine, nous voyons bien qu'un nouveau rapport va s'établir entre le département et l'intercommunalité. Le groupe de travail considère que le département moderne doit être « *le Sénat des intercommunalités* »². Il doit par conséquent en être l'émanation, selon des modalités qui restent à déterminer mais conduisent à s'interroger d'ores et déjà sur le type de scrutin à appliquer³.

2. La question financière départementale

Après avoir exposé des bilans particuliers qui nous ont été communiqués lors de nos rencontres avec des présidents de conseils généraux, nous tirerons un bilan général.

a) Bilans particuliers : quelques illustrations

Dans un souci d'objectivité, nous présenterons la situation de 3 départements gérés par des majorités politiques différentes : la Sarthe, la Drôme et l'Ille-et-Vilaine.

¹ Rapport Krattinger-Gourault. Op. cit. p. 62-63.

² Cf. Pierre Mauroy : « Quant au département, il doit à court terme évoluer, devenir un "conseil départemental" et se positionner comme un interlocuteur des intercommunalités » in *La Gazette des communes*, n° spécial « 1982-2002, la décentralisation 20 ans après », 4 mars 2002, p. 19.

³ Voir les réflexions de la Mission Mauroy (propositions 15 et 15 bis).

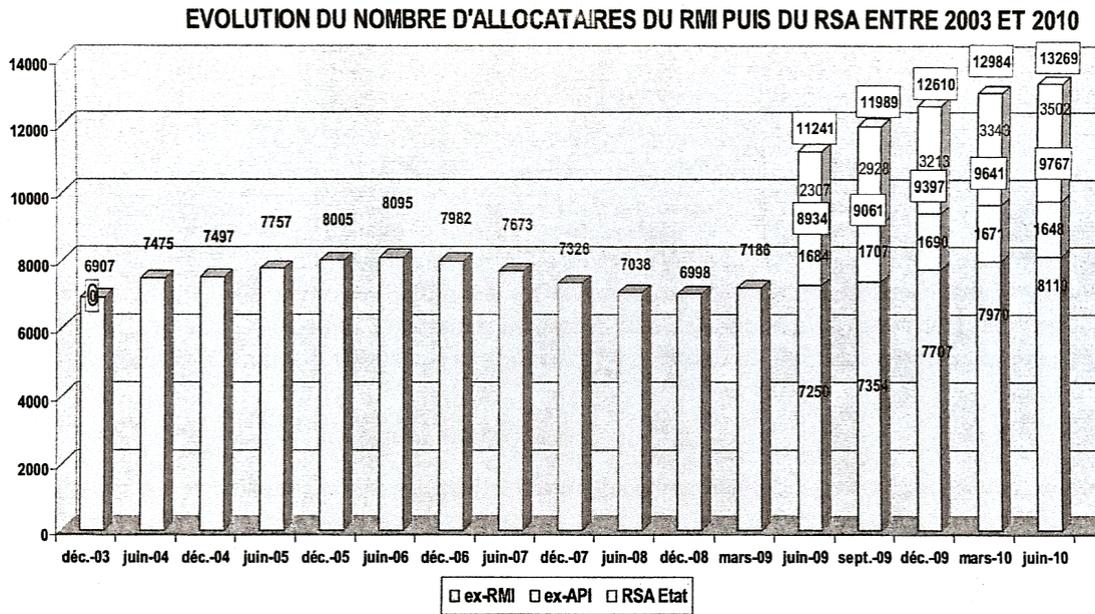
Nous aurions pu citer la totalité des départements visités : ils sont tous, sur la question financière, en parfaite concordance de situation.

Les chiffres qui suivent sont extraits des documents publics que nous ont transmis les présidents de ces conseils généraux.

- Conseil général de la Sarthe : Bilan chiffré des prestations versées

CA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total CA 2004/2010
<u>Prestations versées</u>	32 223 774	35 185 515	40 987 865	42 003 847	39 818 214	44 165 798	50 500 000	
Allocation RMI	32 139 941	34 679 847	38 022 119	37 293 715	36 056 427	18 512 432	150 000	
Allocation RSA socle						18 265 780	38 500 000	
Allocation RSA ex API						4 243 337	9 000 000	
Allocation RMA	83 833	358 831	681 831	858 532	836 811	547 836	350 000	
Allocation contrat d'avenir		146 837	2 284 365	3 851 601	2 924 976	2 596 414	2 500 000	
<u>Opérations comptables</u>	90 026	170 979	108 258	167 005	344 265	268 340	250 000	
Remises gracieuses	90 026	149 799	84 816	65 089	83 021	50 691	50 000	
Admissions en non valeur		21 180	23 442	101 916	261 244	217 649	200 000	
<u>Frais structure</u>	310 474	665 376	879 163	966 721	1 021 793	1 347 203	1 348 140	
Frais personnel	221 536	484 845	709 120	773 324	809 923	1 041 515	1 100 000	
Coûts induits	88 938	180 532	170 044	193 398	211 870	305 687	248 140	
<u>Recettes compensation</u>	28 761 793	31 909 177	32 154 307	32 602 796	32 402 090	34 915 960	38 444 542	
TIPP (compensation État)	28 761 793	28 950 261	28 792 427	28 871 344	28 871 344	28 871 344	28 871 344	
TIPP RSA API						2 609 037	5 903 933	
Dotations		2 958 916	3 361 880	3 731 452	3 462 481	3 019 242	3 532 145	
Recettes DDAS					68 265	69 280	0	
TSCA						347 057	137 120	
<u>Opérations comptables</u>	477 357	559 697	1 284 835	1 134 812	1 322 123	1 228 800	1 020 000	
Recettes Indus (7531 7532)	477 357	559 697	1 282 464	1 090 273	1 216 233	1 212 642	1 000 000	
Remboursements divers	0	0	2 371	44 539	105 890	16 158	20 000	
Charge nette	3 385 125	3 552 996	8 538 515	9 444 504	7 565 949	9 652 739	12 633 598	54 773 427

Observation : la charge nette du conseil général augmente, ainsi que les frais de personnel. L'explication se trouve en partie dans le tableau suivant :



- Le fonds d'aide aux jeunes : bilan chiffré

CA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total CA 2005/2010
<u>Prestations versées</u>	152 800	320 000	370 000	370 000	340 000	313 821	340 000	
Abondement a parité avec l'État	152 800	320 000	370 000	370 000	340 000	301 845	328 024	
Financement places jeunes						11 976	11 976	
<u>Frais structure</u>	0	0	0	0	0	0	0	
Pas de personnel recruté								
Mission effectuée par redéploiement								
<u>Recettes</u>	0	153 918						
TSCA (compensation État)		153 918	153 918	153 918	153 918	153 918	153 918	
Charge nette	152 800	166 082	216 082	216 082	186 082	159 903	186 082	1 130 313
Delta par rapport à 2004		13 282	63 282	63 282	33 282	7 103	33 282	213 513

• Le fonds solidarité du logement : bilan chiffré

CA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2005/2010
<u>Prestations versées</u>	891 273	2 110 457	2 565 433	2 514 673	2 294 232	2 262 760	2 770 000	
Contribution FSL/Prestations	558 000	1 151 034	1 333 953	1 249 566	1 158 492	1 155 985	1 250 000	
Prêts		539 852	718 933	674 660	644 030	602 494	750 000	
Impayés énergie	333 273	419 571	512 548	581 273	491 710	504 280	770 000	
Autres				9 174	0			
Remises gracieuses		4 271	1 351	28 475	13 313	9 399	40 000	
Admissions en non valeur				10 660	184 695	203 158	200 000	
<u>Frais structure</u>	0	538 484	606 967	669 919	694 269	706 389	739 743	
Gestion CAF		72 662	31 010	14 875	6 155	0	0	
Frais personnel		342 467	434 111	493 973	538 868	557 893	592 140	
Coûts induits		123 356	141 846	161 071	149 246	148 496	147 603	
<u>Recettes</u>	0	1 520 962	2 364 253	2 123 637	2 094 009	1 842 742	2 085 605	
TSCA (compensation État)		631 605	631 605	631 605	631 605	631 605	631 605	
Autres participations		411 127	435 100	661 143	694 337	574 412	654	
Retour prêts CAF		385 805	237 420	67 645	3 034	0	0	
Retour Prêts CG		92 425	327 147	664 951	686 046	636 725	800 000	
<i>Titres prêts défaillants CAF</i>			732 981	98 293	78 987	0	0	
Charge nette	891 273	1 132 250	809 499	1 100 090	1 092 501	1 338 963	1 664 138	7 137 442
Delta par rapport à 2004		240 977	-81 774	208 817	201 228	447 690	772 864	1 789 802
Hors défaillants CAF	891 273	1 132 250	1 542 481	1 198 384	1 171 488	1 338 963	1 664 138	8 047 703
		240 977	651 207	307 111	280 214	447 690	772 864	2 700 064

Dans sa globalité, le nombre de dossiers a augmenté depuis 2005 de 9 831 dossiers à 11 600 en 2009.

Il faut aussi tenir compte du caractère aléatoire du recouvrement effectif des prêts consentis ; de ce fait, une charge supplémentaire pourrait être enregistrée dans les années à venir pour admission en non-valeur des créances irrécouvrables.

• Le personnel technique des collègues (ex-TOS) : bilan chiffré

CA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2005/2010
<u>Frais structure</u>	0	14 847	774 731	10 457 047	12 684 328	14 138 888	14 247 678	
Frais personnel		10 375	649 672	10 150 454	12 384 064	13 890 728	13 999 765	
Coûts induits		4 472	15 059	196 593	225 855	248 160	247 913	
Convention Cnaséa			110 000	110 000	74 409			
<u>Recettes compensation</u>	0	0	463 572	9 236 446	11 073 032	11 327 863	11 655 677	
TSCA (compensation État)			463 572	9 236 446	11 073 032	11 327 863	11 389 669	
Recette Cnaséa contrats d'avenir CG							266 008	
Charge nette	0	14 847	311 159	1 220 601	1 611 296	2 811 025	2 592 001	8 560 929

325 agents titulaires ont été recrutés par le conseil général en 2007, suivis de 51 en 2008 ; 16 en 2009.

• Infrastructures (routes) : bilan chiffré

CA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total CA 2006/2010
<u>Dépenses réalisées</u>								
<u>hors frais de structure</u>	0	0	3 719 029	5 508 028	8 884 803	10 980 159	9 611 460	
Entretien routier (F+I)			2 463 000	1 971 000	3 281 686	3 275 619	2 758 000	
Fonctionnement			1 963 170	1 640 886	2 517 899	2 663 901	2 300 000	
Investissement			499 830	330 114	763 788	611 718	458 000	
Reprise contrat de plan (AP 497)			1 060 403	2 583 989	5 383 357	7 094 772	5 340 000	
Dépenses Inv sur locaux CE et ATD			195 626	833 039	166 759	595 768	1 500 000	
Dépenses ISF				120 000	53 000	14 000	13 460	
<u>Frais structure</u>	0	0	37 811	1 142 579	9 310 302	12 519 812	13 355 455	
Personnel y/c supports			37 811	943 112	8 002 941	10 923 322	11 728 732	
Coûts induits				199 467	1 307 361	1 596 490	1 626 723	
<u>Recettes</u>	0	0	4 291 497	7 064 724	14 221 480	18 437 887	19 509 528	
Dotation / TSCA routes			3 482 947	3 482 947	3 482 947	3 482 947	3 482 947	
TSCA personnel et fonctionnement				933 577	7 669 497	10 278 222	10 921 225	
Dommages RN et permissions voiries			43 002	70 000	79 528	72 078	70 000	
Remboursement FDC			765 548	1 201 016	-48 341			
Participations Contrat de plan				1 377 184	2 766 007	3 046 989	3 750 000	
FCTVA estimatif travaux					271 842	1 557 651	1 285 356	
Prestations pour RD		809 991	809 991					
Charge nette transfert			-534 658	-414 116	3 973 626	5 062 084	3 457 387	11 544 323
Charge nette CA		809 991	275 333	-414 116	3 973 626	5 062 084	3 457 387	12 354 314
Moyenne des prestations DDE sur RD								
Non versées a/c de 2007			809 991	809 991	809 991	809 991	809 991	4 049 956
Delta par rapport à 2005			-534 658	-1 224 107	3 163 634	4 252 093	2 647 396	8 304 358

Stricte application de la loi

- 1^{er} janvier 2006 : transfert des 297 km de routes nationales, entretien et investissement repris par le CG (sauf déviation de St Saturnin) ;

- 6 mars 2006 : conventions entre l'État et le département ; le nombre d'ETP de référence à transférer est fixé à 340,11 ; à défaut de transfert de personnes physiques, l'État s'engage à verser la compensation financière y afférent ;

- 1^{er} janvier 2007 : mise à disposition de **287** agents de l'Équipement, mise en place des 5 agences techniques départementales de la direction des routes ;

- 1^{er} janvier 2008 : intégration des **177** agents ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2007 ; 133 ont demandé leur intégration à la fonction publique territoriale (75,14 %) et 44 ont choisi le détachement sans limitation de durée (24,86 %) ;

- 1^{er} janvier 2009 : **61** agents ont exercé leur droit d'option au 31 août 2008 dont **21** agents ayant demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale et **40** ayant choisi le DSLD ;

- 1^{er} janvier 2010 : 4 agents ont intégré la fonction publique territoriale et 13 agents ont été placés en DSLD.

Le département de la Sarthe a été amené, pour des raisons de continuité et de qualité du service public, à créer par anticipation des postes pour pourvoir au remplacement de départ en retraite ou de mutation d'agents. La prime de service du conseil général ne fait pas l'objet d'une compensation financière.

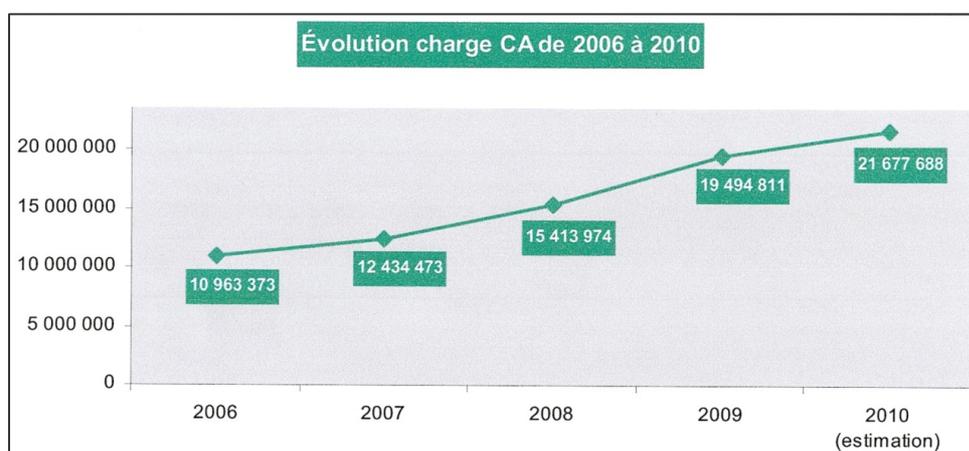
- Charge globale

	1 ^{er} exercice décentralisé	Reconduction cumulée de la dernière charge annuelle avant décentralisation	2010 Charge supplémentaire cumulée depuis décentralisation	Total cumulé	Nombre d'exercices
FSL	2005	5 347 639	1 789 802	7 137 442	6
CLIC	2005	1 799 628	2 658 035	4 457 663	6
FAJ	2005	916 800	213 513	1 130 313	6
PRNP	2005	0	257 929	257 929	6
Schéma d'enseignement artistique	2007		61 037	61 037	4
RN	2006/2007	4 049 956	8 304 358	12 354 314	5
RMI	2004	0	54 773 427	54 773 427	7
TOS	2006	0	8 560 929	8 560 929	5
Convention restauration	2005	0	34 035	34 035	6
Forfait externat	2007	0	373 803	373 803	4
Ecart FARPI/TSCA	2006	0	-310 429	-310 429	5
PEDMA	2006	0	319 445	319 445	5
Aménagement foncier	2008	0	82 011	82 011	3
Voies d'eau	2009	0	121 995	121 995	2
Total		12 114 023	77 239 890	89 353 914	
Régularisation TSCA			-498 084	-498 084	
TOTAL		12 114 023	76 741 806	88 855 830	

- Charge nette annuelle

	Charge CA 2007	Charge CA2008	Charge CA 2009	Charge CA 2010	Evolution 2010/2009
FSL	1 100 090	1 092 501	1 338 963	1 664 138	24,30%
CLIC	733 609	757 159	796 228	906 037	13,80%
FAJ	216 082	186 082	159 903	186 082	16,40%
PRNP	71 407	127 056	26 713	28 095	5,20%
Schéma d'enseignement artistique	3 200	19 596	19 241	19 000	-1,30%
RN	-414 116	3 973 626	5 062 084	3 457 387	-31,70%
RMI	944 504	7 565 949	9 652 739	12 633 598	30,90%

	Charge CA 2007	Charge CA2008	Charge CA 2009	Charge CA 2010	Evolution 2010/2009
TOS	1 220 601	1 611 296	2 811 025	2 592 001	-7,80%
Convention restauration	11 160	-8 863	11 160	11 160	0,00%
Forfait externat	-8 141	16 621	179 771	185 552	3,20%
Ecart FARPI/TSCA	-26 836	-36 418	-125 375	-153 106	22,10%
PEDMA	82 911	80 845	50 912	30 861	-39,40%
Aménagement foncier	0	28 524	22 215	31 272	4080,00%
Voies d'eau			36 384	85 611	135,30%
TOTAL	12 434 472	15 413 973	20 041 964	21 677 688	8,20%
Régularisation TSCA	1	1	-547 153		
Charge nette CA	12 434 473	15 413 974	19 494 811	21 677 688	11,20%
Évolution annuelle	1 471 100	2 979 501	4 080 837	2 182 877	



Laissons au président du conseil général de la Sarthe, Roland du Luart, la conclusion :

« Si l'engagement constitutionnel de compensation à la date du transfert a bien été respecté, le département a néanmoins dû faire face à de nombreuses charges supplémentaires.

Globalement, la charge nette supplémentaire cumulée relative aux transferts est estimée à 76,7 M€ pour la période 2004-2010 (données 2010 provisoires). Si nous avons reconduit à l'identique (hypothèse d'école) en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009 nos interventions sur la base de 2004, la dépense n'aurait été que de 12,1 M€.

En effet, la dégradation de la situation sociale a conduit à majorer considérablement le volume des prestations destinées au plus démunis (RMI, RSA...), sans que ses recettes propres n'augmentent dans les mêmes proportions.

De même, la politique volontariste du conseil général visant à améliorer le fonctionnement des compétences transférées (remplacement TOS, régime indemnitaire des personnels TOS et DDE transférés) a bien évidemment engendré des charges nouvelles ».

- Constat du conseil général de la Drôme

RMI / RSA : dépenses transférées depuis le 1^{er} janvier 2004

RMI / RSA : allocations	2004 réalisé	2005 réalisé	2006 réalisé	2007 réalisé	2008 réalisé	2009 réalisé	CA 2010	BP 2011
Allocations RMI/RSA	35 315 991	37 488 442	40 097 152	40 209 551	39 101 816	42 094 740	47 855 643	55 207 629
TIPP *	35 063 513	31 811 371	31 816 653	31 21 839	31 816 653	34 275 470	36 756 000	36 756 000
FMDI (part 1 et 2) **			2 450 691	2 554 419	2 290 926	2 161 085	2 033 622	2 033 622
Total recettes	35 063 513	31 811 371	34 267 344	34 376 258	34 107 579	36 436 555	38 789 622	38 789 622
Charge nette	252 478	5 677 071	5 829 808	5 833 293	4 994 237	5 658 185	9 066 021	16 418 007

* Concernant la TIPP, le réalisé 2004 comprend la participation exceptionnelle perçue en 2006 (3 275 296 €) et le réalisé 2006 ne comprend pas ces 3 275 296 € alors qu'ils ont été perçus en 2006.

** Les parts compensation et péréquation du FMDI de 2006 ont été rattachées à l'exercice 2006 alors qu'elles ont été perçues en 2007.

Contrats d'avenir et contrats RMA

Contrats d'avenir et contrats RMA	2006 réalisé	2007 réalisé	2008 réalisé	2009 réalisé	CA prévisionnel 2010	BP 2011
Montants Contrats d'avenir	1 192 519	1 896 991	1 885 535	1 851 917	1 847 608	19 500
Montants Contrats RMA	209 581	528 109	425 240	266 798	203 500	
Montants Contrats d'accompagnement dans l'emploi					500 000	1 470 000
Montants Contrats d'initiative emploi					100 000	200 000
Total dépenses	1 402 100	2 425 100	2 310 775	2 118 715	2 651 108	1 689 500
Part insertion du FMDI	840 120	1 212 215	1 115 496	1 068 041	1 068 041	1 068 041
Participation de l'État (12 % des dépenses)	9 041	188 876	69 716	0		
Total recettes	849 161	1 401 091	1 185 212	1 068 041	1 068 041	1 068 041
Charge nette du département	552 939	1 024 008	1 125 563	1 050 674	1 583 067	621 459

PCH : charge nouvelle depuis 2006

PCH	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	BP 2011
Dépenses						
ACTP	5 263 485	2 974 917	3 670 975	3 372 165	3 158 376	3 100 000
PCH	3 673 500	3 926 958	6 079 348	10 527 025	13 525 623	13 000 000
Recettes CNSA	3 439 000	3 768 627	3 775 000	4 396 856	3 992 010	3 500 000
Charge nette liée à la PCH	234 500	158 331	2 304 348	6 130 169	9 533 613	9 500 000

Autres dépenses sociales transférées en 2005

	2005 réalisé	2006 réalisé	2007 réalisé	2008 réalisé	2009 réalisé	CA prévisionnel 2010	Prévu 2011
FAJ	435 000	448 000	210 436	250 000	0	0	0
CLICs	231 400	199 640	441 791	425 671	370 181	291 101	294 012
FSL-FULH	0	4	0	0	0	0	0
TSCA	240 812	945 816	945 816	945 816	945 816	945 816	945 816
Participation des communes et autres aux Clics			21 600	212 434	184 874	145 000	125 000
Coût pour le CG	425 588	- 298 172	- 315 189	- 482 579	- 760 509	- 799 715	- 776 804

TOS : dépenses transférées depuis 2006

TOS	2006	2007	2008	2009	2010 prévisions	2011 BP
Personnel paye TOS	599 443	7 421 033	9 464 788	9 897 980	9 934 986	10 449 580
Education TOS forfaits externats collège privés		1 225 501	1 133 119	1 349 985	1 349 772	1 425 000
Formation	0	2 392	4 935	5 782	13 308	30 000
Social / médecine préventive		14 225	18 517	17 574	17 458	17 458
Total dépenses	592 443	8 663 150	10 621 359	11 271 321	11 315 524	11 922 038
TSCA en atténuation	408 819	6 367 999	7 349 652	8 008 333	8 008 333	8 008 333
Charge nette	183 624	2 295 151	3 271 707	3 262 988	3 307 191	3 913 705

APA : charge nouvelle depuis 2002

APA	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	BP 2011
APA	13 521 467	21 408 197	24 599 847	27 133 997	30 111 165	34 465 999	38 918 488	42 095 072	45 070 659	46 035 497
% évolution		58,33 %	14,91 %	10,30 %	10,97 %	14,46 %	12,92 %	8,16 %	7,07 %	2,14 %
Fonds APA	4 288 185	11 734 698	7 169 005	11 543 917	9 558 054	10 463 961	12 296 244	13 303 035	12 449 622	10 900 000
% évolution		173,65 %	-38,91 %	61,03 %	-17,20 %	9,48 %	17,51 %	8,19 %	-6,42 %	-12,45 %
Part du fonds % dépenses	31,71 %	54,81 %	29,14 %	42,54 %	31,74 %	30,36 %	31,59 %	31,60 %	27,62 %	23,68 %
Coût pour le CG	9 233 282	9 673 499	17 430 842	15 590 080	20 553 111	24 002 038	26 622 244	28 792 037	32 621 037	35 135 497
% évolution		4,77 %	80,19 %	-10,56 %	31,83 %	16,78 %	10,92 %	8,15 %	13,30 %	7,71 %

Transfert des routes

Routes	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010 prévisionnel	BP 2011
TRANSFERT DE COMPÉTENCE - Routes à intérêt national : 63 km transférés (45 km en 2006 ; 18 km en 2008) - Viabilité hivernale - Surcoût des charges de fonctionnement						
Dépenses (investissement et fonctionnement) hors dépenses de personnel ¹	604 000	950 600	1 350 600	1 350 600	1 350 600	1 342 600
Recettes (1 ^{ère} année ministère Équipement puis TSCA)	604 000	696 857	604 005	790 740	790 740	790 740
Recettes transfert portions résiduelles de RNIL (2008 : dotation ministère Équipement, à partir de 2009 TSCA)			186 735			
TRANSFERT DE PERSONNEL						
Dépenses (fonctionnement)		699 241	12 169 722	13 232 146	13 585 661	13 829 354
Recettes (2007 : dotation ministère Équipement, à partir de 2008 TSCA) ²		220 629	10 312 766	11 546 840	11 546 840	11 546 840
TRANSFERT MOBILIER (informatique et téléphonie)						
Dépenses (investissement)		361 300	94 673	31 141	116 681	13 700
Recettes						
TRANSFERT IMMOBILIER (construction / reconstruction voirie)						
Dépenses (investissement)	9 700	262 000	587 645	439 947	802 002	130 634
Recettes						
Dépenses totales	613 700	2 273 141	14 202 640	15 053 834	15 854 944	15 316 288
Recettes totales	604 000	917 486	11 103 506	12 337 580	12 337 580	12 337 580
Charge totale nette	9 700	1 355 655	3 099 134	2 716 254	3 517 364	2 978 708

¹ La dépense concernant la campagne de revêtement a été réalisée en 2007.

² Compensation Compte Epargne Temps : sur budget ministère Équipement, versée une seule fois en 2007.

- Constat du conseil général d'Ille-et-Vilaine

INSERTION (fonctions 5471 et 5472)	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010	CAA 2010	BP 2011
RMI									
TIPP (RMI- RMA)	38 010 781	33 697 360	33 702 997	33 708 688	34 618 880	33 703 018	33 700 000	33 703 018	33 700 000
Indus	136 394	231 489	133 578	228 767	206 154	467 457	245 000	480 624	340 000
FMDI				8 119 026	4 356 932	4 128 173	4 355 000	4 672 334	4 355 000
TIPP (RSA)						2 887 161	5 033 615	5 033 615	7 209 329
Total recettes	38 147 175	33 928 849	33 836 575	42 056 481	39 181 966	41 185 809	43 333 615	43 889 591	45 604 329
Allocations RMI	38 177 264	41 030 860	42 693 995	43 726 656	42 077 911	22 575 380	507 000	32 307	150 000
Allocations RSA (65171+65172)						25 928 545	52 300 000	58 200 317	64 030 000
Frais de gestion RMI / RMA / RSA	104 000	147 391	135 190	133 387	137 312	159 087	186 000	176 000	178 260
Titres annulés			2 823	583	0	194	5 000	1 720	3 000
Remises gracieuses de dettes RMI			23 563	7 645	8 292	331	6 000	2 644	6 000
RMA		22 376	364 507	792 793	813 040	520 870	290 000	290 752	50 000
Pertes sur créances irrecouvrables			7 120	14 697	31 090	19 040	20 000	38 311	18 000
ETP			75 000	75 000					
Total dépenses	38 281 264	41 200 627	43 302 198	44 750 761	43 067 645	49 203 448	53 314 000	58 742 052	64 435 260
Solde RMI	134 089	7 271 778	9 465 623	2 694 280	3 751 590	8 017 639	9 980 385	14 852 460	18 830 931
Déficit RMI		7 137 689	9 331 534	2 560 191	3 617 501	7 883 550	9 846 296	14 718 371	18 696 842

PERSONNES AGEES	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010	CAA 2010	BP 2011
APA (chapitre 016)									
APA	51 947 224	56 848 774	61 346 676	68 259 817	73 274 500	76 099 003	82 510 000	77 553 902	84 026 000
CNSA	16 889 406	18 861 059	18 086 814	18 849 037	21 977 413	22 033 589	21 372 000	21 803 773	22 526 000
Mandats annulés et divers	1 271 178	1 190 051	1 124 665	1 230 993	1 663 501	1 749 236	1 688 000	1 461 765	1 072 000
Solde	33 786 640	36 797 664	42 135 197	48 179 787	49 633 585	52 316 178	59 450 000	54 288 364	60 428 000
Déficit		3 011 024	8 348 557	14 393 147	15 846 945	18 529 538	25 663 360	20 501 724	26 641 360
ETP			227 531	301 031	301 031	301 031	301 031	301 031	301 031
Total déficit APA		3 011 024	8 576 088	14 694 178	16 147 976	18 830 569	25 964 391	20 802 755	26 942 391

Voici les commentaires du président du conseil général Jean-Louis Tourenne :

« Initialement, lors de la mise en place du dispositif RMI/RSA, la répartition attendue entre l'État et le département était respectivement de 70 % et 30 %. Dans les faits c'est la proportion inverse qui a été observée.

En juin 2010, lorsque l'État prend à sa charge 5 873 bénéficiaires du RSA, le département en prend 12 729.

Concernant l'APA, le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter : la charge nette du département qui était de 26,36 millions € en 2002 est désormais de 48,94 millions. Le désengagement de la CRAM et de la MSA nous a conduit à créer 7 postes de conseillers en gérontologie ».

Didier Guillaume et Jean-Louis Tourenne se rejoignent pour justifier la croissance de la masse salariale dans le secteur social. À titre d'exemples :

- Les décrets n° 2007-106 et n° 2007-826 ont modifié le régime juridique des heures faites par les personnes effectuant des veilles de nuit (couchées) dans les établissements : il a fallu en moyenne créer 1,5 poste par structure.
- L'avenant 305 du 20 mars 2007 à la convention collective du travail relative aux assistants familiaux travaillant en centres d'accueil a alourdi substantiellement les charges départementales¹.

A l'évidence le contexte économique et social pèse sur nos institutions territoriales : en 2000, le département d'Ille-et-Vilaine prenait en charge 6 mineurs étrangers ; en 2010 : 300.

Estimant que la juste compensation des charges par l'État n'était pas observée, le département d'Ille-et-Vilaine a engagé un recours concernant la non-couverture de ses charges nettes au titre des RMI/RSA et APA. Le préjudice estimé est chiffré à 330 035 150,43 millions d'€².

Le recours gracieux rejeté, s'ouvre alors la voie contentieuse. Le Conseil d'État saisi par de nombreux départements reprochant à l'État de ne pas respecter le principe constitutionnel de compensation en matière de RMI-RSA et APA, adresse le 20 avril 2011 une question prioritaire de constitutionnalité.

¹ *Un dialogue loyal entre l'État et les départements demande une analyse objective des raisons de la croissance des dépenses de ces collectivités. A côté des dépenses sociales classiques il faut aborder les surcoûts liés aux transferts des personnels (création supplémentaire de poste, alignement des régimes indemnitaires, augmentation de la dotation « forfait externat » versée aux collègues privés, non-observation par l'État du quota d'agents travailleurs handicapés, acquisition de logiciels spécifiques), application de nouvelles normes aux SDIS, transfert de charges dû à la RGPP, création de nouveaux services dus à celle-ci.*

² *Soit 31 323 935,38 millions d'€ pour le RMI/RSA sur les exercices budgétaires 2004-2009 ; 298 711 215,05 millions d'€ pour l'APA sur les exercices budgétaires 2002-2009.*

Le Conseil constitutionnel récuse, par sa décision du 30 juin 2011, les objections départementales selon lesquelles la collectivité territoriale ne peut répondre à l'importance et à l'augmentation de ses charges du fait de l'absence de ressources suffisantes, qu'il s'ensuit une méconnaissance du principe de compensation institué par le 4^e alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et une entrave au principe constitutionnel de libre administration.

Le Conseil constitutionnel fait un rappel classique :

- le législateur doit « *attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert* » ;
- la compensation ne vise que les créations et extensions de compétences ayant un caractère obligatoire et dans cette hypothèse « *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau* » ;
- le législateur ne doit *pas* « *restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution* ».

D'une manière générale, le Conseil constitutionnel estime que ces principes sont respectés :

- le calcul du montant des ressources de compensation est fait au moment du transfert et il est équivalent à celles consacrées antérieurement au transfert ;
- l'article 2 de la loi du 30 décembre 2005 a tenu compte des surcoûts liés en prévoyant une somme de 456 752 304 € « *correspondant aux dépenses supplémentaires réalisées* » par les départements en 2003 ;
- ce même article 2 (paragraphe IV) prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport définissant les modalités des compensations financières des départements ;
- le principe de libre administration n'est pas entravé.

b) Bilan général

Il a été exposé par le directeur général de l'Assemblée des départements de France – Jean-Christophe Moraud – dans la *Revue française des finances publiques* du 1^{er} février 2011¹.

Prenant appui sur différentes études, l'auteur de l'article affirme d'emblée : « *Les départements traversent une passe financière difficile* »². Mais est-ce une crise passagère ou une crise structurelle ?

¹ RFPP, 1^{er} février 2011, n° 113, p. 257 et suivantes.

² Etudes citées : Standard and Poor's (avril 2010), rapport Carrez-Thenault, rapport Pierre Jamet, Gilbert Guengant.

Printemps 2010 : une trentaine de départements – sans profil type – sont en difficulté.

L'explication est simple : avec la crise économique, les dépenses sociales croissent, les recettes baissent, l'État lui-même connaît une situation financière dégradée. Les allocations individuelles de solidarité vont progresser. Si les recettes de DMTO repartent à la hausse, elles ne compensent pas les déficits antérieurs.

Fin 2011, le nombre de départements en difficulté pourrait atteindre 45. Que faire ?

La vocation sociale identifie le département mais APA, RSA, PCH relèvent de la loi et le budget national ne suit pas¹. Jean-Christophe Moraud nous propose les trois tableaux accompagnés des commentaires suivants pour illustrer l'évolution du reste à charge au titre du panier des trois allocations individuelles de solidarité depuis 2008 :

« En 2008, la charge nette des départements se décompose ainsi :

En M€	I	II	III	I / II
	Dépenses 2008	Compensations versées en 2008	Reste à charge net	Taux de couverture en %
RMI ⁽¹⁾	5 974,5	5 441,7	532,8	91,0%
APA	4 854,5	1 598,9	3 255,6	32,9%
PCH	568,7	550,7	18	96,8%
Total	11 397,9	7 591,3	3 806,5	66,60%

(1) Avec le FMDI (500 M€)

En 2009, la situation s'aggrave :

En M€	I	II	III	I / II
	Dépenses 2009	Compensations versées en 2009	Reste à charge net	Taux de couverture en %
RMI/RSA ⁽¹⁾	6 472,4	5 763,8	708,6	89,0%
APA	5 087,0	1 548,2	3 538,8	30,4%
PCH	829,5	509,7	319,8	61,4%
Total	12 388,9	7 821,7	4 567,2	63,1%

(1) Avec le FMDI (500 M€)

¹ Le revenu minimum d'insertion (RMI) a été transféré en 2003. L'État en a compensé les dépenses selon leur coût historique à la date du transfert. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a été créée en 2001, financée par un partage entre l'État, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), établissement public de l'État créé en 2004, et les départements. La prestation de compensation du handicap (PCH) ainsi que les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) n'ont pas donné lieu à l'établissement d'un droit à compensation des charges exposées par département, mais à la mise en place de dispositifs de concours financiers versés par la CNSA aux départements.

Pour 2010, et en fonction des projections réajustées de la CNSA (octobre 2010), la dégradation 2009 s'accuse :

Les dépenses départementales progressent tandis que les recettes CNSA (CSG et CSA) sont stables. Selon les évaluations de l'administration (sur le fondement d'analyses de la CNAF), plus de 1,3 M de personnes bénéficieront du RSA socle en 2010 : ceci représentera une charge pour les finances départementales de 6,88 Mds€ à rapprocher d'une compensation totale (FMDI compris) versée par l'État d'un peu plus de 6 Mds€, soit un reste à payer de plus 800 M€.

En M€	I	II	III	I / II
	Estimation des dépenses 2010	Compensations à verser en 2009	Estimation de reste à charge net	Taux de couverture en %
RMI/RSA ⁽¹⁾	6 883	6 085,8	797,1	88,4%
APA	5 397	1 550	3 847	28,7%
PCH	1 058,3	505,9	552,4	47,8%
Total	13 338,3	8 141,7	5 196,5	61%

(1) Avec le FMDI (500 M€)

Pour mémoire, les budgets départementaux s'élèvent à environ 71 Mds€ en 2010 dont 51 Mds€ au titre des dépenses de fonctionnement qui comptent 34 Mds€ au titre des dépenses d'action sociale. On pourrait considérer, avec ces masses, que la capacité d'ajustement est réelle. En réalité, les départements n'ont pratiquement aucun levier d'ajustement à la hauteur de ces masses budgétaires.

Si on considère (rapport Carrez/Thenault de juin 2010 et, avant lui, commission Delafosse dans les années 90) que les dépenses d'initiative hors compétences légales (exemples : sport, culture, soutien aux communes, développement durable...) représentent entre 10 et 15 % des budgets départementaux, qui font déjà l'objet de restructurations budgétaires, il ne reste plus guère que deux variables d'ajustement :

- l'investissement : pour équilibrer les budgets, les départements peuvent encore réduire les dépenses d'investissement : elles étaient déjà en recul de 4,7 % de 2008 à 2009 et de 11,7 % en 2010. Là encore, des travaux menés par le CNRS montrent qu'il existe un modèle économique propre aux dépenses d'investissement : en « chargeant » les départements (par la voirie, les collèges), en capital fixe, on les oblige à consacrer en moyenne 78 % (2008) de leurs dépenses d'investissement en gros entretiens, maintenance. Ce sont donc des dépenses incontournables, sauf à déprécier le capital collectif ;

- la fiscalité : avec la réforme de la TP en 2010, les conseils généraux ne peuvent utiliser le levier fiscal que sur 16 % de leurs recettes fiscales contre 35 % auparavant (rapport Carrez-Thenault).

Le département va recevoir de la CVAE dont l'assiette (la valeur ajoutée des entreprises) a été présentée comme dynamique. Outre le fait qu'il faut s'interroger sur le caractère étroit et peu varié dorénavant du panier

fiscal départemental (la solidarité et le social ne doivent-ils pas aussi être financés par de l'impôt ménage ?), il faut mettre en cause la présentation favorable de cette assiette. Les informations issues du rapport IGF/IGA de juin dernier, malgré une présentation volontariste de l'assiette de la CVAE, se gardent bien d'analyser le comportement précis de cette assiette en particulier en 2009, par rapport au PIB. Il faut en particulier tenir compte de la part de la VA du secteur public dans le PIB qui sert « d'amortisseur ». Finalement, la VA des entreprises s'avèrera plus volatile et plus élastique à la conjoncture que l'assiette de la TP – elle chute plus durement, mais peut remonter plus vite que le PIB ; en réalité elle est relativement imprévisible !

Sur chronique longue, ce phénomène de décrochement de la VA des entreprises par rapport au PIB a déjà été mis en exergue en 1993 mais cette observation n'emporterait pas de conséquences fiscales. Le basculement sur cette nouvelle assiette dès 2011 risque d'être problématique pour les départements car leur structure budgétaire exige au moins une stabilité et une prévisibilité de leurs ressources.

Dans ces conditions, confrontés à une structure budgétaire et un modèle économique rigide dont la dégradation a été profonde et rapide, les départements n'ont d'autre choix que de tailler dans leurs dépenses : après les classiques efforts sur les frais de structure, la tenue de la masse salariale (rendue quasi impossible entre 2007 et 2009 en raison du transfert de quelque 130 000 agents de l'État aux conseils généraux), les départements regardent désormais l'évolution des dépenses de structure liée au champ social. Le rapport Jamet avait isolé des marges de manœuvre portant plus sur l'administration du « social » (relations avec les prestataires, opérateurs de l'aide à domicile, hébergement, etc.) que sur le cœur de la dépense, les prestations, dont on assiste à la montée inexorable »¹.

La charge nette des départements résultant de leurs compétences sociales a pu se réduire en 2010 du fait de la reprise du marché immobilier procurant à ces collectivités un supplément de rentrées financières avec les droits de mutation.

Cela n'empêche pas les différences entre départements et ne fait pas disparaître une situation structurelle durable marquée par un déséquilibre recettes-dépenses.

Dans son dernier rapport, la Cour des comptes corrobore les analyses qui précèdent : « *La reprise de la croissance des DMTO ne peut masquer l'inadéquation actuelle des modes de financement de la dépendance par les départements. Il est donc souhaitable d'étudier des modes de financement plus adaptés à la nature de ces dépenses décentralisées qui, sous réserve des quelques marges dont disposent les départements dans leur gestion, sont des prestations nationales universelles de solidarité*² »

¹ Jean-Christophe Moraud, *op. cit.*

² « *Situation et perspectives des finances publiques 2010* », Cour des comptes, juin 2011, p. 92.

En 2010, la dépense nette sociale des départements de métropole atteignait 30,3 Md€ (+ 5,8 % par rapport à 2009).

Après déduction des reversements spécifiques de l'État, la charge nette des départements se montait à 22,7 Md€ (+ 5,9 %).

Les deux tiers de l'augmentation proviennent des dépenses d'allocation, un tiers des dépenses d'hébergement.

Les départements ne restent pas inactifs : diminution des dépenses dans les domaines du personnel, de l'éducation, de la culture, du sport, de la voirie...

Bien souvent, ce sont les actions de prévention qui font les frais de ces révisions. Nous risquons d'assister à une mutation. *« Or, la décentralisation avait pour principal fondement de restructurer l'intervention sociale du curatif vers le préventif. La légitimité du mouvement de décentralisation pourrait donc être lourdement affectée par cette évolution qui se vérifie d'ores et déjà sur le terrain. Avec la prégnance accrue d'une approche plus gestionnaire que stratégique de l'action sociale départementale, les départements pourraient perdre leur principal atout au moment où l'organisation administrative française est fortement impactée par la réforme territoriale¹ ».*

L'objectivité de ces constats doit nous aider à remédier à une situation structurelle et non conjoncturelle.

La réduction des dépenses ne peut suffire à équilibrer les finances départementales. La liberté de recettes doit compter avec une limitation de l'autonomie fiscale.

Diverses propositions de loi ont été faites pour mettre fin à la crise financière départementale². À leur départ, ce rappel : au nom de la solidarité nationale et du principe d'égalité, l'État décide des conditions d'accès et des mécanismes de calcul des allocations individuelles de solidarité que sont donc le RSA, l'APA, la PCH. Les modes hétérogènes de leurs financements ne sont pas adaptés à la nature de ces allocations. Si la couverture maladie, les allocations familiales et allocations de retraite sont financées par des ressources prélevées à l'échelon national dans le cadre de la loi de finances ou de la loi de financement de la Sécurité sociale, une partie de plus en plus importante du financement de l'APA, du RSA et de la PCH repose sur les finances départementales, ce qui est incohérent. L'équilibre financier des départements est menacé, le principe de libre administration atteint.

Les évolutions ne peuvent être que défavorables aux départements : dynamisme de la dépense, conjoncture économique défavorable, vieillissement de la population, extension du champ du handicap.

¹ « La Lettre de l'ODAS », mai 2011 (Observatoire national de l'action sociale décentralisée).

² Cf. propositions de loi déposées au Sénat par les groupes socialiste (n° 62, 26 octobre 2010), RDSE (n° 64, 26 octobre 2010) et communiste (n° 107, 16 novembre 2010).

Conclusion des auteurs des propositions de loi (examinées et rejetées par le Sénat le 9 décembre 2010) : compte tenu du caractère propre de ces trois allocations individuelles de solidarité, il convient de faire évoluer le mode de financement et de compensation. L'État doit compenser ces charges que le département assume, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (compensation qui, bien évidemment, ne prend pas en charge les mesures complémentaires décidées par les départements).

Avant de mettre en place une nouvelle compensation à la perte d'autonomie, il faut apurer cette situation financière des départements.

L'Assemblée des départements de France l'a bien compris : avec responsabilité, elle propose d'établir un financement de 50-50 de l'APA entre l'État et les départements¹.

L'entretien d'une dramatisation autour de toutes ces questions ne favorise ni l'objectivité ni la construction d'une solution durable.

F. LA MUTATION DES ACTEURS

Au cours de ces décennies passées, nous avons assisté à une mutation des acteurs. S'agissant des administrations territoriales décentralisées, cette mutation est à la fois quantitative et qualitative.

1. La mutation de la fonction publique territoriale

a) Mutation quantitative

• Évolution des effectifs de la fonction publique territoriale 1980-2008

	Fonction publique territoriale		
	Collectivités territoriales	ÉPA locaux	Fonction publique territoriale (FPT)
1980	843 666	177 334	1 021 000
1982	887 075	186 458	1 073 533
1984	913 823	189 825	1 103 648
1986	926 826	194 557	1 121 383
1988	926 590	193 066	1 119 656
1990	963 224	203 140	1 166 364
1992	982 263	219 455	1 201 718
1994	1 003 556	228 193	1 231 749
1996	1 023 049	239 312	1 262 361
1998	1 055 364	251 881	1 307 245
2000	1 091 111	280 817	1 371 928
2002	1 135 166	328 212	1 463 378
2004	1 189 022	385 232	1 574 254
2005	1 210 622	402 599	1 613 221

¹ Différentes solutions existent. Au premier rang, l'institution d'une fiscalité juste et efficace, condition d'une solidarité assurée.

Fonction publique territoriale			
	Collectivités territoriales	ÉPA locaux	Fonction publique territoriale (FPT)
2006	1 242 211	420 149	1 662 360
2007	1 322 264	433 422	1 755 686
2008	1 384 752	440 279	1 825 031

Sources : Fichier général de l'État (FGE), enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee ; enquête SAE, enquête sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées, Drees. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés¹.

• Répartition des effectifs au 31/12/2008

Effectifs physiques de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2008						
	Rappel 2007	2008				
	Effectifs au 31/12/2007 ⁽²⁾	Effectifs au 31/12/2008	Part de femmes (en %)	Part de titulaires (en %)	Part de non-titulaires (en %)	Part d'assistantes maternelles (en %)
Emplois principaux						
Régions, départements, communes	1 322 264	1 384 752	61,7	77,4	18,9	3,7
ÉPA locaux	433 422	440 279	57,5	73,4	25,5	1,1
Total fonction publique territoriale	1 755 686	1 825 031	60,7	76,4	20,5	3,1
<i>Assistantes maternelles</i>	<i>56 029</i>	<i>55 758</i>	<i>96,3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>100,0</i>
<i>PT hors assistantes maternelles</i>	<i>1 699 657</i>	<i>1 769 273</i>	<i>59,5</i>	<i>78,9</i>	<i>21,2</i>	<i>-</i>
Emplois secondaires⁽¹⁾						
Régions, départements, communes	51 599	52 951	71,6	41,0	59,0	0,0
ÉPA locaux	21 562	22 614	74,6	35,9	64,1	0,0
Total	73 161	75 565	72,5	39,5	60,5	0,0
Organismes sous tutelle FPT						
ÉPIC locaux - emplois principaux	54 169	61 531	46,0	25,5	74,5	0,0
ÉPIC locaux - emplois secondaires ⁽¹⁾	535	547	59,8	16,8	83,2	0,0
ASA, GIP - emplois principaux	4 730	5 217	69,5	27,8	72,1	0,0
ASA, GIP - emplois secondaires ⁽¹⁾	2 971	2 966	75,3	45,7	54,3	0,0

Source : enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁽¹⁾ Activité secondaire d'une personne exerçant son emploi principal chez un autre employeur (autre collectivité territoriale notamment).

⁽²⁾ Actualisation par rapport à l'édition précédente.

¹ Sont concernés les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (EPCI, syndicats intercommunaux, CCAS, SDIS, offices publics HLM...). Les personnels des hôpitaux publics et des établissements d'hébergement pour personnes âgées ne sont pas compris. Ils relèvent de la fonction publique hospitalière.

Effectifs en équivalents temps plein ⁽¹⁾ de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2008						
	Rappel 2007	2008				
	Effectifs au 31/12/2007 ⁽²⁾	Effectifs au 31/12/2008	Part de femmes (en %)	Part de titulaires (en %)	Part de non- titulaires (en %)	Part d'assistantes maternelles (en %)
Régions, départements, communes	1 206 687	1 268 909	59,6	79,8	16,2	4,0
ÉPA locaux	391 255	397 657	54,2	76,5	22,3	1,2
Total fonction publique territoriale	1 597 942	1 666 565	58,3	79,0	17,7	3,3
<i>Assistantes maternelles</i>	<i>55 358</i>	<i>55 128</i>	<i>96,3</i>	-	-	<i>100,0</i>
<i>FPT hors assistantes maternelles</i>	<i>1 542 584</i>	<i>1 611 437</i>	<i>57,0</i>	<i>81,7</i>	<i>18,3</i>	-
Organismes sous tutelle FPT						
ÉPIC locaux	51 394	58 516,05	44,5	26,0	74,0	0,0
ASA, GIP	4 291	4 687,25	68,0	28,4	71,6	0,0

Source : enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁽¹⁾ Les ETP sont calculés à partir de l'ensemble des emplois, la mesure en ETP nécessitant d'intégrer les emplois secondaires.

⁽²⁾ Actualisation par rapport à l'édition précédente.

Effectifs physiques de la fonction publique territoriale par type de collectivité et statut au 31 décembre 2008				
		2008	Évolution 2007-2008 (en %)	Répartition par statut selon la collectivité en 2008 (en %)
Communes	Titulaires	802 423	0,7	78
	Non-titulaires	215 468	1,7	21
	Assistantes maternelles	12 891	-3,6	1
	Total	1 030 782	0,9	100
Départements	Titulaires	210 534	19,5	75
	Non-titulaires	33 052	1,3	12
	Assistantes maternelles	37 982	0,8	13
	Total	281 568	14,3	100
Régions	Titulaires	58 807	37,8	81
	Non-titulaires	13 595	22,0	19
	Assistantes maternelles	0	0,0	0
	Total	72 402	34,5	100
Total collectivités territoriales stricto sensu	Titulaires	1 071 764	5,5	77
	Non-titulaires	262 115	2,6	19
	Assistantes maternelles	50 873	-0,3	4
	Total	1 384 752	4,7	100
Établissements communaux	Titulaires	74 487	1,6	62
	Non-titulaires	42 152	3,3	35
	Assistantes maternelles	3 353	-7,6	3
	Total	119 992	1,9	100

Effectifs physiques de la fonction publique territoriale par type de collectivité et statut au 31 décembre 2008				
Établissements intercommunaux ⁽¹⁾	Titulaires	163 603	4,1	74
	Non-titulaires	54 964	6,3	25
	Assistants maternelles	1 201	17,7	1
	Total	219 768	4,7	100
Établissements départementaux	Titulaires	80 796	2,0	85
	Non-titulaires	13 708	3,9	14
	Assistants maternelles	331	-4,9	0
	Total	94 835	2,3	100
Autres ÉPA locaux ⁽²⁾	Titulaires	4 442	-58,2	78
	Non-titulaires	1 242	-48,9	22
	Assistants maternelles	0	0,0	0
	Total	5 684	-56,5	100
Total ÉPA locaux	Titulaires	323 328	0,9	73
	Non-titulaires	112 066	3,6	25
	Assistants maternelles	4 885	-2,2	1
	Total	440 279	1,6	100
Total FPT	Titulaires	1 395 092	4,4	76
	Non-titulaires	374 181	2,9	21
	Assistants maternelles	55 758	-0,5	3
	Total	1 825 031	3,9	100

Source : enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁽¹⁾ Établissements à fiscalité propre, et essentiellement Sivom, SIVU.

⁽²⁾ Caisses de crédit municipal et offices publics de HLM, ÉPA qui sont des services marchands.

Effectifs en équivalents temps plein de la fonction publique territoriale par type de collectivité et statut au 31 décembre 2008				
		2008	Évolution 2007-2008 (en %)	Répartition par statut selon la collectivité en 2008 (en %)
Communes	Titulaires	755 606	0,7	81
	Non-titulaires	161 689	3,0	17
	Assistants maternelles	12 416	-3,7	1
	Total	929 711	1,0	100
Départements	Titulaires	199 607	20,4	74
	Non-titulaires	31 388	1,3	12
	Assistants maternelles	37 916	0,8	14
	Total	268 911	14,7	100
Régions	Titulaires	57 058	38,0	81
	Non-titulaires	13 229	22,7	19
	Assistants maternelles	0	0,0	0
	Total	70 287	34,9	100

Effectifs en équivalents temps plein de la fonction publique territoriale par type de collectivité et statut au 31 décembre 2008				
		2008	Évolution 2007-2008 (en %)	Répartition par statut selon la collectivité en 2008 (en %)
Total collectivités territoriales stricto sensu	Titulaires	1 012 271	5,7	80
	Non-titulaires	206 306	3,8	16
	Assistantes maternelles	50 332	-0,3	4
	Total	1 268 909	5,2	100
Établissements communaux	Titulaires	66 960	1,5	66
	Non-titulaires	31 598	5,2	31
	Assistantes maternelles	3 290	-7,4	3
	Total	101 848	2,3	100
Établissements intercommunaux ⁽¹⁾	Titulaires	153 366	4,0	77
	Non-titulaires	43 877	7,2	22
	Assistantes maternelles	1 181	20,6	1
	Total	198 424	4,8	100
Établissements départementaux	Titulaires	79 458	2,1	86
	Non-titulaires	12 093	4,3	13
	Assistantes maternelles	325	-3,2	0
	Total	91 875	2,4	100
Autres ÉPA locaux ⁽²⁾	Titulaires	4 305	-58,3	78
	Non-titulaires	1 205	-48,0	22
	Assistantes maternelles	0	0,0	0
	Total	5 510	-56,4	100
Total ÉPA locaux	Titulaires	304 089	0,9	76
	Non-titulaires	88 773	4,6	22
	Assistantes maternelles	4 796	-1,4	1
	Total	397 657	1,6	100
Total FPT	Titulaires	1 316 359	4,6	79
	Non-titulaires	295 078	4,1	18
	Assistantes maternelles	55 128	-0,4	3
	Total	1 666 565	4,3	100

Source : enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, Dom et Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁽¹⁾ Établissements à fiscalité propre, et essentiellement Sivom, SIVU.

⁽²⁾ Caisses de crédit municipal et offices publics de HLM, ÉPA qui sont des services marchands.

• Commentaires

Indépendamment des définitions et méthodes retenues, les effectifs de la fonction publique territoriale n'ont cessé de croître : 1 073 533 en 1982, 1 825 031 en 2008. Le cap des deux millions d'agents est aujourd'hui franchi.

La part de la fonction publique territoriale dans l'ensemble de la fonction publique augmente : au 1^{er} janvier 1990, elle en représentait le quart, aujourd'hui elle est de 35 %.

Selon le dernier rapport de la DGAFP, la part des effectifs communaux dans la fonction publique territoriale, de 1998 à 2008, passe de 67,2 % à 56,5 %, celle des départements de 12,8 à 15,4 %, celle des régions de 0,7 à 4 % et celle des établissements publics de 19,3 à 24,1 %.

En vingt ans, les effectifs des agents territoriaux doublent alors que ceux de l'État ne s'accroissent que de 50 %.

Le rythme de progression des premiers varie : jusqu'en 1984 il a été de 4 % en moyenne annuelle, de 1,2 % entre 1984 et 1989.

De 1998 à 2008, du fait de la loi du 12 juillet 1999 sur la coopération intercommunale et de celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la progression annuelle a été de 3,4 % alors que le nombre des agents de l'État baisse de 0,1 %¹.

Au cours de cette période, les transferts des agents de l'État vers les collectivités territoriales, amorcés en 2006, ont été déterminants. Près de 80 000 adjoints techniques des établissements d'enseignement et 21 000 des anciennes directions départementales de l'Équipement en charge du réseau routier transféré aux départements ont rejoint régions et départements. Il n'y a rien de surprenant à observer la hausse des effectifs dans les conseils généraux (+ 14,3 %) et dans les conseils régionaux (+ 35,6 %). Le CNFPT a d'ailleurs calculé qu'« *un tiers des agents présents au 1^{er} janvier 2009 dans les régions et départements est lié directement ou indirectement aux transferts de personnels relatifs à l'acte II de la décentralisation* »².

En 2007, les effectifs de titulaires augmentent de 20 % dans les départements et de 170 % dans les régions³.

En avril 2009, sur 100 agents présents dans les régions, 61 avaient été transférés entre fin 2005 et fin 2008 et 12 avaient été recrutés pour faire face aux besoins liés à ces transferts. 27 agents n'avaient aucun lien avec les transferts précédents. Dans les départements, la part des agents transférés était nettement plus faible (19 %), il en était de même pour les agents recrutés en lien avec les transferts (3 %).

¹ Les effectifs des ministères baissent de 0,1 % par an (2 105 408 en 2008 contre 2 254 822 en 1998) mais ceux des établissements publics augmentent de 5 % par an (301 446 en 2008, 185 119 en 1998). Les agents rémunérés par ces établissements représentaient 7,6 % des effectifs de l'État en 1998 contre 12,5 % en 2008. Cf. Rapport DGAFP, p. 34.

²V. Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2009-2010, vol. 1, p. 71.

³ Op cit., p. 40.

b) Mutation qualitative

Pour être actives et respectées, les collectivités territoriales ont besoin d'une administration compétente.

Une nouvelle génération d'élus arrivés dans les mairies en 1977 va œuvrer en ce sens et rencontrer l'intérêt de l'université avec la création du GRAL (devenu par la suite GRALE : groupement de recherche sur l'administration locale en Europe), le CNRS, l'Institut français des sciences administratives. En 1978, se tient un colloque à Fontevraud qui marquera une étape importante dans la réflexion collective.

La loi du 26 janvier 1984 crée un dispositif avec les centres régionaux de formation de la fonction publique territoriale mais ce sera celle du 13 juillet 1987 qui mettra en place le CNFPT, les délégations départementales et régionales¹.

Vingt ans plus tard, le ministre Brice Hortefeux verra dans la fonction publique territoriale « *le laboratoire de la modernisation publique* ² ». Vingt ans auparavant, les grades d'attaché territorial, d'administrateur territorial, d'ingénieur territorial auront été créés³.

Une formation commune ENA-INET sera mise en place par un protocole du 9 mars 2006. Le budget estimé de formation en 2008 pour les agents de la FPT atteint 546 millions d'€ (+ 4 % par rapport à 2007), soit 1,6 % de la masse salariale des collectivités (2 % pour les communes, communautés d'agglomération, département ; 4,5 % pour les SDIS).

Le nombre de journées de formation par agent en 2007 varie de 1,6 (communes de 1 000 à 3 499 habitants) à 11,2 (SDIS) pour une moyenne de 3 journées. La dépense moyenne par agent varie de 144 € (commune de moins de 1 000 habitants) à 1 114 € (SDIS).

En 2007, ce sont 48 % des agents permanents des collectivités territoriales qui ont suivi au moins une formation (53 % pour l'ensemble des salariés du public, 41 % pour les salariés du privé).

Même si sa représentation statistique reste modérée, la qualification de la fonction publique territoriale s'est incontestablement renforcée.

¹ Michel Debré déposera une motion d'irrecevabilité contre la future loi du 26 janvier 1984 instituant la fonction publique territoriale, estimant qu'elle allait à l'encontre de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit la libre administration des collectivités territoriales. Maurice Ligtot, député-maire UDF de Cholet, estimera que ce projet « porte atteinte à l'autorité hiérarchique des élus ». Jacques Toubon, invoquera la bureaucratisation, la rigidité, le coût financier. L'opposition à l'Assemblée nationale s'appuiera sur « la liberté des élus ».

² Assemblée nationale, le 12 octobre 2006.

³ Respectivement par des décrets du 30/12/1987 pour les deux premiers et celui du 02/09/1990 pour le troisième. L'attaché territorial peut exercer dans les communes de plus de 2 000 habitants ou les offices HLM de plus de 3 000 logements. L'administrateur dans les communes de plus de 40 000 habitants et les offices HLM de plus de 10 000 habitants.

La part des agents de la catégorie A progresse : 7,9 % en 1998 ; 8,4 % en 2008 (grâce à l'apport des établissements publics : la catégorie A correspondait à 7,4 % de leurs effectifs en 1998 pour 9,6 % en 2008)¹.

Sans surprise, la filière administrative compte 17,5 % de cadres A, la filière culturelle 23,7 %, la filière médico-sociale 28,8 %, les hors-filières (chargés de mission, assistants d'études...) 44,6 %.

Les catégories C (soit 78 % de la FPT) ont accueilli des TOS et des agents des directions départementales de l'écologie, de l'équipement et de l'aménagement durable.

Cette qualification se retrouve dans toutes les parties de l'organigramme des collectivités territoriales. La maîtrise d'ouvrage s'est considérablement enrichie.

Les services de conseil, d'évaluation, d'audit ont été créés et développés². Nous retrouvons des compétences de haut niveau dans toutes les directions : administration générale, urbanisme, environnement, culture, finances, relations publiques, information...

La décentralisation a fait, par exemple, de la fonction financière une discipline exigeante très étroitement liée à la fonction budgétaire. Les collectivités locales cherchent à optimiser leur gestion financière, à entourer la décision budgétaire des meilleures approches.

Maîtriser l'endettement, faire une programmation pluriannuelle des investissements, lier celle-ci à une prévision d'exploitation, à une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières, trouver le bon équilibre entre l'autofinancement et l'emprunt, choisir entre la régie ou la délégation, arrêter, négocier, un contrat de partenariat public-privé, optimiser un bilan de ZAC, négocier avec les banques, l'État, avec des investisseurs, des promoteurs... Tout cela fait partie d'un ordinaire qui implique les financiers, la fonction publique territoriale et les élus.

La fonction juridique a pris, avec la décentralisation, une nouvelle dimension : il appartient à son titulaire, au sein de la collectivité, de conseiller la maîtrise d'ouvrage, d'avoir et de diffuser une bonne culture générale et au besoin d'orienter vers le bon spécialiste. Activité ardue du fait de la diversité des actes de la collectivité, des disciplines, de la multiplicité continue des

¹ De 1969 à 1989 les effectifs des cadres A ont quadruplé « Les collectivités locales en chiffres », DGCL, édition de 1992, p. 85. Tout naturellement, la part des catégories A dans la fonction publique d'État est nettement supérieure (39,4 % en 1998; 50,5 % en 2008) du fait des enseignants et des chercheurs. Hors enseignants-chercheurs la catégorie A voit sa part ramenée à 14 %. Tous les ministères n'ayant pas les mêmes rapports avec les collectivités territoriales, nous voyons donc qu'un nouvel équilibre s'installe entre les établissements publics territoriaux et les administrations centrales concernées.

² L'évaluation peut relever d'un service de la collectivité, d'un laboratoire universitaire, d'un cabinet privé, de la Chambre régionale des comptes (loi du 21/12/2002). Cf. Discours du Président Philippe Seguin (Aix-en-Provence, 4 juin 2009). Cf. Rapport du sénateur Bourdin n° 392, 20 juin 2004. La loi LOLF, qui privilégie les missions par rapport aux institutions, promeut le principe d'évaluation.

textes, du principe de précaution qui accentue les risques et de la pénalisation de l'action publique. La confrontation avec l'ordonnateur, avec le juge financier, administratif, pénal peut provenir de multiples saisines : celle de l'État, d'une entreprise, d'une association, d'un syndicat, d'un contribuable ou d'un citoyen.

« Culture juridique » et « culture de gestion » vont non seulement cohabiter mais s'interpénétrer : ceci constitue incontestablement la marque de l'évolution de l'administration territoriale.

Loin d'affaiblir la dimension politique de la délibération, ces transversalités pluridisciplinaires ne font que la renforcer : l'élu ne peut les ignorer. Il doit les comprendre pour en débattre et décider. Il doit aussi les traduire pour les mettre à la portée de plus grand nombre de ses contrôleurs parmi lesquels... le citoyen¹.

La décentralisation a transformé la démarche des élus, des cadres dirigeants des collectivités et leurs relations. L'élu décide mais, avant cette étape, il y a l'élaboration de dossiers préparatoires, échanges, commentaires, débats. Nous sommes dans la coproduction, la mise en commun. Rien n'est plus faux que de réduire l'administration à une pure fonction exécutive.

Ces nouveaux rapports élus-administration prennent une dimension particulière avec la diversité des actes prospectifs décentralisés, qu'ils émanent de la région, du département, de la commune ou de l'intercommunalité².

La territorialisation – des organisations et des politiques – repose également sur ce dialogue. Nous entendons une objection : ce type de lien élus-administration n'engendre-t-il pas une politisation de la fonction administrative ? Non, dès lors qu'il y a, de part et d'autre, respect d'une certaine éthique : dans ses fonctions, l'agent public n'est pas un militant politique et le « *spoil system* » ne doit pas faire partie de notre pratique. Compétence et loyauté s'imposent.

Dans une double relation – hiérarchique et partenariale – l'État a besoin d'une administration territoriale capable car, comme on l'a vu, aucune de ses politiques ne peut être menée sans la participation du local, y compris les plus régaliennes ; pensons à la sécurité, à la défense, aux relations internationales...

Autant d'objectifs, d'actions qui demandent un personnel compétent, des responsables politiques locaux considérés.

¹ « L'intégration de la culture juridique et de la culture de gestion dans le cadre de l'administration des institutions locales est à cet égard parfaitement exemplaire d'une modernisation réussie des méthodes de gestions utilisées et les collectivités locales constituent à ce titre un véritable laboratoire de recherche », Michel Bouvier, *op. cit.*, p. 23.

² Si la prospective relève du bon sens et a toute sa place dans la décentralisation, ne soyons pas surpris par l'existence nécessaire de tous ces outils d'observation, de veille, de consultation, de conduite de projet (ex : service d'information géographique). Simplement, il faut accélérer les mises en commun, les transparences et privilégier les données utiles.

Il faut regretter que le Président de la République, dans son discours de Saint-Dizier du 20 octobre 2009, ne se soit pas référé à toutes ces caractéristiques, préférant mettre en cause la croissance des emplois publics territoriaux.

Nous reproduisons le passage de ce discours consacré à cette thématique :

« Les impôts locaux augmentent. Quant à la fonction publique territoriale : 36 000 nouveaux emplois publics en 2008, sans nouveaux transferts de compétences et dans le même temps l'État en supprime 35 000. Comment voulez-vous que notre pays puisse s'en sortir si l'on continue cela ?

Il ne s'agit pas d'accuser les uns, de vanter les autres, il s'agit de regarder. Nous sommes un pays qui a créé 1 million d'emplois de fonctionnaires depuis 1992. C'est le contribuable qui paie. C'est la compétitivité de l'économie française qui est en cause. Je pense que la population est légitimement exaspérée et qu'elle nous met tous dans le même bain ou dans le même sac ou dans la même catégorie ».

Remarquons tout d'abord que la question du nombre de fonctionnaires fait partie des thèmes de la vie politique française¹. Elle renaît chaque fois que l'économie est en crise et prend plus appui sur des positions intellectuelles et politiques que sur des analyses fonctionnelles et économiques.

La critique du Président Sarkozy, outre qu'elle est en correspondance avec une partie de l'opinion qu'elle entend prendre à témoin, correspond à un objectif très précis : faire baisser la dépense publique.

Que vaut cette critique ?

La croissance des effectifs de la fonction publique territoriale est incontestable.

Dans leur rapport, Gilles Carrez et Michel Thenault font le bilan suivant :

« Les dépenses des collectivités locales ont globalement évolué sur 25 ans (1983-2008) à un rythme plus élevé que le PIB. Si environ 60 % de cette hausse sont liés aux transferts de compétences intervenus lors des vagues successives de décentralisation, le groupe de travail estime qu'environ 40 % de la hausse des dépenses s'est effectué à champ constant, soit un peu moins d'un point de PIB.

Cette hausse des dépenses à champ constant s'est produite essentiellement entre 1983 et 1994. (...). Sur cette hausse de la dépense par rapport au PIB entre 1983 et 2008, environ les deux tiers proviennent du bloc

¹ Luc Rouban « Le nombre de fonctionnaires : le débat autour de fonctionnarisme (1877-1914) », *Revue française de l'administration publique*, n°135, 2010, p. 583-589.

communal, un tiers des régions. La dépense des départements à champ constant est à peu près stable par rapport au PIB sur la période.

- pour le bloc communal, les dépenses à champ constant passent d'environ 5,3 % à 5,9 % du PIB, soit environ 0,6 point de PIB de hausse, concentrée sur la période avant 1994 ;

- pour les régions, les dépenses à champ constant passent d'environ 0,3 % à 0,6 % du PIB (hausse de 0,3 point de PIB, concentrée entre 1986 et 1993, puis en 2005), ce qui est peu en comparaison de l'impact des transferts de compétences (plus d'un point PIB) ;

- pour les départements, les dépenses à champ constant sont stables par rapport au PIB entre 1983 et 2008. Avec les transferts de compétence, on obtient en revanche une hausse de plus d'un demi-point de PIB, intervenue pour l'essentiel depuis 2002.

L'endettement des collectivités locales, comptabilisé dans les ratios de Maastricht, est reparti à la hausse à partir de 2003, après avoir décliné entre 1997 et 2002¹ ».

Cette analyse a le mérite de fixer la juste proportion : à champ constant (hors décentralisation), la hausse des dépenses des collectivités territoriales a été inférieure à 1 point du PIB.

En fonction de nos rencontres, voici les secteurs qui, selon nos interlocuteurs, ont connu une croissance du personnel particulièrement forte :

- le secteur des aides à la personne² ;
- la fonction générale de sécurité ;
- les fonctions d'accueil, d'information, de médiation ;
- les services culturels, d'environnement, d'urbanisme ;
- le renforcement de la maîtrise d'ouvrage ;
- l'extension des services intercommunaux.

La mutualisation, les mises en commun s'imposent, mais il ne faut pas oublier que nous sommes dans une phase de transition. Dans un premier temps le désir parfaitement fondé de mutualisation peut freiner la progression de la coopération.

Tous ces changements de la fonction publique territoriale, comme tous ceux qui font vivre la décentralisation, résultent de volontés politiques. Ils

¹ Gilles Carrez, Michel Thenault « Conférence sur les déficits publics, rapport du groupe de travail », 20 mai 2010, p. 2 et suivantes.

² N'attendons pas des progrès des nouvelles technologies, de la rationalisation, des organisations, de la nécessaire solidarité familiale, de la médecine, une diminution substantielle de la présence professionnelle. Cf. Joseph Kergueris « Services à la personne. Bilan et prospective » (rapport n° 589,30 juin 2010, Délégation sénatoriale à la prospective).

Le plan de développement des services à la personne présenté par Jean-Louis Borloo le 16/02/2005 a consacré la notion unique de « service à la personne » (hier « services d'action sociale » et « services personnels et domestiques »). Le Plan Borloo entendait créer 500 000 emplois dans les 3 ans, tous acteurs confondus. « Pari audacieux » disait Joseph Kergueris (Op. cit. p. 21).

s'expriment à tous les niveaux et s'interpénètrent. Au nombre de ces volontés, il y a bien évidemment les élus territoriaux qui assument des responsabilités importantes et évidentes.

La figure du maire les illustre.

2. Le maire : permanence et variation

a) Observations générales

Le maire, avec le Président de la République, demeure l'autorité politique la mieux reconnue.

Historiquement, il a toujours occupé une place privilégiée, dans l'imaginaire politique comme dans la réalité. Cette perspective continue, même si la fonction a changé de nature.

Hier, identifié comme notable, il pouvait fonder son leadership sur son expérience, ses titres, sa capacité relationnelle, sa capacité à négocier, à rendre des services¹. Mais il pouvait également être identifié à partir de ses convictions, de ses références idéologiques dans lesquelles une partie de la population pouvait se reconnaître. Le maire symbolisait alors une solidarité protectrice dans le combat idéologique.

Aujourd'hui, le maire peut être perçu par son engagement politique mais ce qui compte c'est la traduction qu'il en fait.

Les différences politiques existent : le problème est de savoir si elles correspondent aux différences partisans et s'il y a une cohérence entre le comportement territorial et les positions prises au niveau national.

Avec la décentralisation, le maire acquiert un véritable pouvoir décisionnel : les champs de l'initiative et de l'action lui sont ouverts. À titre d'exemple, citons l'urbanisme : hier, il relevait de l'État, aujourd'hui, il relève de la commune ou de l'intercommunalité. De plus, la collectivité agit dans la concurrence et cherche à maîtriser l'espace (par l'aménagement) et le temps (par la prévision et la prospective).

Tout ceci concourt à faire du maire d'aujourd'hui un décideur, une autorité d'anticipation, un entrepreneur. Il en va d'ailleurs également ainsi pour tous les responsables de collectivité territoriale (maire comme président du conseil général ou régional) : tous exercent des fonctions et sont investis de missions qui les assimilent à des entrepreneurs... sans que, pour autant, leur collectivité soit assimilée à une entreprise privée, ce que, bien entendu, elle ne saurait être.

Le maire a des contraintes juridiques, comptables, il décide et agit au nom des valeurs qui sont les siennes pour assurer le bien-être quotidien des

¹ Christian Lebart « Administration et pouvoir local » in *Nouveau manuel de science politique, La Découverte, 2010, p. 301.*

habitants de sa commune, pour assurer l'avenir de la collectivité qu'il représente. Il va le faire en cherchant à obtenir le soutien de ses concitoyens, selon sa conception de la démocratie et de la responsabilité.

Dans la conjoncture actuelle, le maire, eu égard à sa proximité et à son pouvoir, a des responsabilités particulières. Par sa présence, par ce qu'il représente avec les élus qui l'entourent, il est le mieux à même de participer à la réduction de ce que l'on nomme la fracture civique.

Il lui revient d'être l'animateur de la reconstitution de la société civique. Devoir difficile qui n'exonère pas les autres autorités politiques, administratives, civiles ou judiciaires.

Présence, pédagogie, temps, souci de réalité et de justice doivent faciliter cette entreprise d'une absolue nécessité, tout comme le courage d'affronter l'adversité, l'ignorance, l'exclusion, le déclassement et le populisme¹.

Dans cette démarche, des solidarités, des décisions, des comportements nationaux s'imposent : il existe des ségrégations territoriales, sociales dont la disparition relève de l'effort de tous.

Qu'est l'acte politique sinon la conjugaison de la liberté et de l'égalité, de la liberté et de la fraternité, de l'autonomie et de la participation à la péréquation ?

Le maire est bien un décideur, mais un décideur dans la complexité.

Prenons l'exemple de la politique du logement. Il faut commencer par analyser objectivement la demande. La conclusion de ce travail peut ne pas correspondre à celle des promoteurs. Il faut ensuite maîtriser le foncier, choisir des localisations, négocier des prix de revient, mobiliser des financements, gérer des mixités sociales, fonctionnelles, géographiques, générationnelles, prévoir des services, intégrer tout cela dans une programmation pluriannuelle d'investissement, tenir compte de la conjoncture...

Tout ceci ne se réduit pas à des standards de gestion ou à des partis pris idéologiques².

Rien d'étonnant à ce que l'on parle compétences, savoirs, savoir-faire, professionnalisation, rapprochement avec les élites tertiaires.

Une telle évolution, utile à la démocratie, n'empêche pas que le maire, personne de projet, de risque, demeure aussi la personne de la proximité, du détail, de l'immédiateté, de l'écoute, de la médiation, de la confiance, du soutien personnel.

Le maire est tout à la fois une autorité politique, publique et morale.

¹ Nous touchons là au statut de l'élu, à sa rémunération, à la question du cumul des mandats. Rien n'est plus absurde que de limiter dans le temps l'exercice d'une responsabilité. La fonction de maire ne s'improvise pas, elle ne s' imagine pas. Il faut laisser le pouvoir du dernier mot aux citoyens.

² Dont l'exemple type réside dans l'opposition « régie » « délégation ».

Ce double visage du maire (compétences et savoir, d'une part, proximité, d'autre part) se généralise.

Dans un récent numéro de la revue « 36 000 communes¹ », voici le résultat d'une analyse sociographique faite dans le département de la Somme concernant l'origine des maires :

- « *Ce sont incontestablement les couches moyennes (instituteurs, fonctionnaires de catégorie B, techniciens principalement) et supérieures, salariés (cadres d'entreprise et du secteur public, ingénieurs, professeurs), qui bénéficient du recul des agriculteurs.² »*
- « *Dans les communes où la population s'accroît et se diversifie socialement, où les enjeux locaux se revitalisent, on assiste à un glissement des registres de légitimité des maires. Dans un contexte de décentralisation et de refonte de l'intercommunalité, les élus construisent non seulement leur légitimité sur la gestion de proximité (disponibilité, médiation, écoute, etc.), mais aussi sur le registre managérial, entrepreneurial. Depuis les lois de décentralisation, le pouvoir des maires s'est considérablement accru et leur rôle a évolué dans le sens d'une plus grande marge d'action et de décision. Le maire n'est plus simplement intercesseur entre les services de l'État et la communauté villageoise, mais doit désormais être un décideur efficace, ce qui suppose la détention de compétence et la maîtrise de savoir-faire et connaissances plus pointus en matière de gestion publique ».*
- « *Les données statistiques collectées démontrent clairement que la surreprésentation des cadres et professions intellectuelles supérieures s'accélère au fur et à mesure que les EPCI gagnent en surface décisionnelle.»*

b) La perception des élus locaux par les citoyens³

Les Français se montrent très attachés à leurs élus locaux et portent une appréciation fort positive sur « *le local* ». Les élus locaux, en particulier le maire et le conseiller général, sont des figures très anciennes. Ils apparaissent comme consubstantiellement liés au modèle républicain ; le conseil municipal et le conseil général ont acquis depuis longtemps la légitimité conférée par le suffrage universel (la première élection au suffrage universel direct des conseillers municipaux et généraux remonte à 1848) ; ils constituent la base d'un système de communication pyramidal entre l'État et ses territoires car ils ont permis, d'un côté, de les intégrer au niveau central (notamment par le cumul des mandats qui a conduit des élus locaux à siéger en qualité d'élus

¹ « 36 000 communes », n° 278, septembre 2010, p. 10 et suivantes.

² Rien n'indique que les agriculteurs soient moins diplômés et moins compétents.

³ Les développements qui suivent s'inspirent très directement de l'audition par le groupe de travail de Mme Elisabeth Dupoirier, directrice de recherche au Centre de recherches politiques (CEVIPOF), le mardi 9 novembre 2010.

nationaux et à pouvoir faire remonter les problèmes au niveau central) et, d'un autre côté, d'expliquer la République aux citoyens et de la rendre plus concrète ;

Le processus de décentralisation a renforcé cet attachement : d'après une enquête réalisée en 1999, environ un Français sur deux se disait « *très attaché* » à chacune de ses collectivités (commune, département, région).

(1) Les manifestations de la bonne image des élus locaux auprès des Français

Cet attachement se traduit par une image des élus locaux qui se caractérise notamment par trois éléments : la confiance des Français dans leurs élus locaux ; l'appel au développement de leurs pouvoirs ; la reconnaissance de leur rôle essentiel.

• **La confiance**

Faites-vous...	% confiance	% défiance	% sans opinion
Au maire de votre commune	70	29	1
A votre conseiller général	62	31	7
A vos conseillers régionaux	60	34	6

Source : baromètre de la confiance politique CEVIPOF / TNS-Sofres novembre 2006

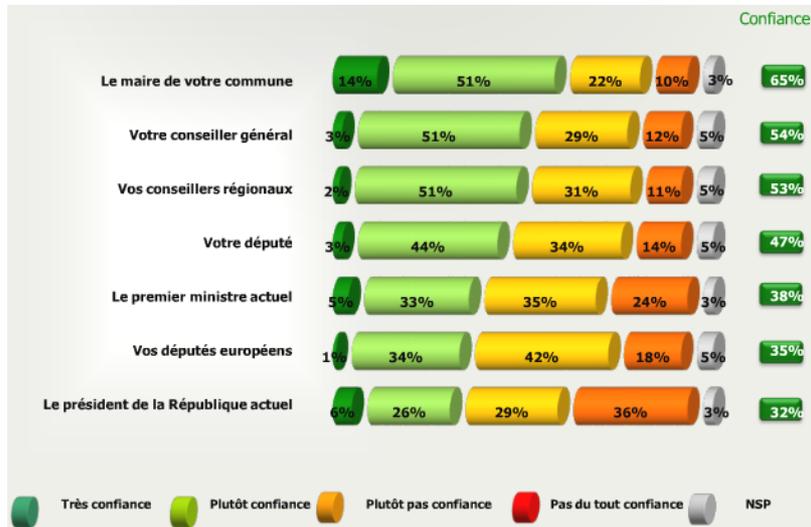
Il est d'ailleurs intéressant de noter que, en ce qui concerne le maire, quasiment tout le monde a une opinion (et une immense majorité pour les autres élus), ce qui est un gage de notoriété : les élus locaux sont donc à la fois connus et appréciés.

Sondage TNS-SOFRES, décembre 2009

	Confiance	Pas confiance
Maire	69	29
Conseiller général	62	31
Conseiller régional	59	35
Député national	58	37
Député européen	44	51
Premier ministre actuel	40	58
Président de la République	35	63

Sondage CEVIPOF, janvier 2010

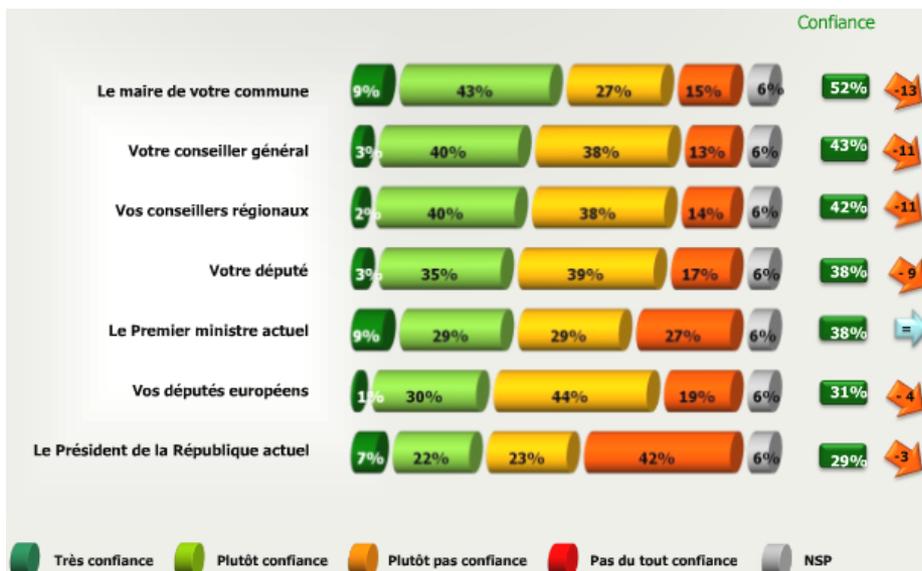
Avez-vous très confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout dans les personnalités politiques suivantes ?



Source : BJ6127 – CEVIPOF – Baromètre confiance en politique, janvier 2010

Sondage CEVIPOF, décembre 2010

Avez-vous très confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout dans les personnalités politiques suivantes ?



Source : BJ6992 – CEVIPOF – Baromètre confiance en politique, décembre 2010

Ces sondages montrent une nouveauté : il y a une chute de confiance dans les élus de proximité, même si le maire reste majoritaire. Outre cette observation, le dernier sondage CEVIPOF de décembre 2010 apporte les enseignements suivants :

- les Français restent attachés à la démocratie : 56 % pensent que voter permet d'exercer de l'influence (6 % optent pour l'influence de la grève, 8 % pour l'influence de la manifestation) ;

- le mécontentement nourrit le vote prestataire.

- **Le souhait de voir les élus locaux disposant de davantage de pouvoirs**

Le soutien qu'ils apportent au développement du pouvoir des élus constitue la deuxième caractéristique de l'attachement des Français à leurs élus.

Le pouvoir des institutions suivantes est...	% excessif	% insuffisant	% comme il faut
Les communes	5	65	30
Les départements	7	53	40
Les régions	8	53	39
Le Parlement	19	33	47

Panel électoral Français 2002 CEVIPOF / TNS-Sofres.

- **Un rôle reconnu**

Troisième manifestation de la bonne image des élus locaux auprès de leurs concitoyens : la reconnaissance de leur compétence, traduite par l'importance du rôle que les Français leur assignent.

Les acteurs jugés les plus importants (dans les affaires locales)	OIP 1992 %	OIP 1999 %	OIP 2001 %
Présidents de région	25	25	22
Présidents de département	15	15	18
Maires de grandes villes	11	25	24
Députés	14	12	13
Sénateurs	2	2	2
Ministres	12	7	6
Préfet	8	9	9
NSP	13	5	6

Baromètre de la décentralisation OIP/Conseils régionaux.

L'évolution la plus spectaculaire concerne les maires des grandes villes qui, avec les présidents de région, sont considérés comme constituant le couple phare de la décentralisation.

En définitive, si on se livre à une comparaison européenne, on constate que les Français sont ceux qui ont la meilleure opinion de leurs élus locaux.

Les élus locaux et régionaux....	France	Moyenne des 27 pays de l'UE	Ecart
Inspirent confiance	62	50	+12
Ont de l'influence sur les conditions de vie de chacun	33	12	+21
Ne participent pas suffisamment aux décisions de l'UE	74	59	+15
Expliquent le mieux les politiques de l'UE	37	28	+9

Eurobaromètre spécial 70.1 novembre 2008 « Le rôle et l'influence des élus locaux et régionaux au sein de l'UE ».

On constate notamment que les élus locaux sont considérés comme ceux qui expliquent le mieux la politique de l'Union, comme jadis ils étaient considérés comme ceux expliquant le mieux la politique nationale : c'est un réel hommage qui leur est rendu.

(2) Les logiques qui « impactent » l'image des élus locaux

• **L'image de la décentralisation elle-même**

La bonne image des élus est tout d'abord liée à l'image de la décentralisation elle-même : la politique de décentralisation a renforcé l'image politique. Or, d'une part, la décentralisation est jugée par les Français de manière moins positive aujourd'hui qu'au cours des années 90 et, d'autre part, elle encourt des griefs partagés par une large majorité.

. La décentralisation est jugée beaucoup moins positivement aujourd'hui que dans les années 90

La politique de décentralisation	Années 90 (enquêtes OIP, moyennes)	Septembre 2006 (Baromètre politique du CEVIPOF)	Évolution
Devrait être développée	58	24	-34
A atteint un niveau suffisant	23	34	+11
A été trop loin	6	42	+36
Sans réponse	13	-	-13

Dans les années 90, il y avait un engouement pour la politique de décentralisation : 58 % des Français en redemandaient.

En 2006, on constate que les opinions se sont constituées : tout le monde a une opinion sur la décentralisation (ce qui est un vrai point positif), mais l'opinion dominante (quoique non majoritaire) est celle d'une décentralisation qui est allée trop loin. Il n'y a plus qu'un quart des Français qui voudraient aller plus loin.

L'ampleur de ces évolutions est exceptionnelle : il est rarissime que les enquêtes d'opinions enregistrent, sur une dizaine d'années, de telles chutes

(comme en l'espèce pour les partisans d'une décentralisation plus poussée : de 58 à 24 %) ou de telles progressions (comme ici à propos de ceux qui pensent que l'on est allé trop loin : de 6 à 42 %). Il faut y prendre garde car l'image des élus locaux est à l'évidence liée à l'image de la décentralisation.

. La décentralisation fait l'objet de plusieurs griefs

Les principaux griefs des Français à l'égard de la politique de décentralisation sont bien identifiés :

– la décentralisation est accusée d'entraîner une hausse des impôts. L'augmentation des impôts locaux correspond certes à une réalité, mais on oublie de dire qu'elle est la conséquence du transfert de charges de l'État vers les collectivités. Néanmoins, telle est la perception qu'en ont les Français (dont l'antifiscalisme est une donnée structurelle) : celle d'une augmentation des impôts en général ;

– elle est également accusée d'accentuer le déséquilibre entre les territoires riches et les territoires pauvres (même si l'on peut penser que le libellé de la question, en ce qu'il parle d'accentuation, suggère une réponse défavorable à la décentralisation). Il n'en demeure pas moins que 68 % des Français considèrent que la décentralisation aurait failli à l'un de ses objectifs majeurs, annoncé dès ses débuts sous le « Gouvernement Mauroy », à savoir la correction des déséquilibres entre les territoires ;

– les Français n'ont pas le sentiment que la décentralisation améliore leurs conditions de vie quotidienne.

Les principaux griefs en septembre 2006...	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Indice d'accord
Entraîne une hausse trop importante des impôts	70	29	+41
Accentue le déséquilibre entre territoires riches et pauvres	68	32	+36
Améliore les conditions de vie quotidienne des citoyens	40	60	-20

BPF du CEVIPOF

• **Les transformations du rôle des élus locaux**

Les fonctions d' élu local s'exercent aujourd'hui dans un contexte qui s'est considérablement transformé depuis les premières lois de décentralisation, du fait notamment de quatre évolutions majeures :

. la professionnalisation du « métier » d' élu local

C'est un phénomène que l'on a constaté sur ces trente dernières années, notamment pour les maires (rarement considérés comme des professionnels avant la décentralisation).

. la politisation des élus locaux

Il devient de plus en plus difficile de se faire élire sans le soutien d'un parti politique. Le temps n'est plus (ou est de moins en moins) où la notabilité compensait l'absence d'affiliation politique (conduisant à l'élection fréquente

de personnes sans étiquette ou étiquetées « divers gauche » ou « divers droite »).

Cette politisation n'est pas forcément rejetée par les Français, mais elle tranche avec l'idée qu'ils se font d'un élu local et d'une élection locale, qu'ils ont tendance à considérer comme non politiques.

. la personnalisation du pouvoir local

Elle n'est pas propre aux élus locaux ; elle n'est pas toute récente et trouve en partie sa source dans la durée du mandat local (6 ans, soit une durée largement suffisante pour accomplir un vrai programme). Néanmoins, si l'image du maire « monarque local » existait avant la décentralisation, celle-ci l'a renforcée.

. l'intégration européenne

Elle a accéléré les transformations du rôle des élus locaux. Ceux-ci bénéficient aux yeux des autorités européennes d'une double légitimité : celle qu'ils tiennent de l'élection et celle qui tient à la qualité d'experts de leur territoire (pour les autorités européennes, ce sont les élus locaux qui incarnent la « société civile locale »).

Deux séries d'éléments expliquent que les élus locaux soient des interlocuteurs pleinement reconnus par les autorités européennes :

- leur insertion dans des réseaux de pouvoirs horizontaux (les associations d'élus locaux) ;
- leur insertion dans des réseaux de pouvoirs verticaux, qui remontent jusqu'à Bruxelles (Comité des régions...) et qui sont d'autant plus utiles que l'Union européenne a réellement besoin d'interlocuteurs de terrain.

c) Évolution de l'origine sociale des élus territoriaux

Répartition socioprofessionnelle des maires – 1983-1989-1995

Catégories socioprofessionnelles	1983		1989		1995	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Professions agricoles	13 323	37 %	10 454	29 %	7 258	20 %
Professions industrielles et commerciales	4 270	12 %	3 582	10 %	3 079	8 %
Salariés du secteur privé	5 005	14 %	5 387	15 %	6 057	17 %
Professions libérales	1 982	5 %	1 895	5 %	1 865	5 %
Professions de l'enseignement	2 799	8 %	3 291	9 %	3 193	9 %
Autres fonctionnaires	1 219	3 %	1 416	4 %	1 678	5 %
Personnels des entreprises du secteur public	474	1 %	627	2 %	791	2 %
Divers	7 378	20 %	9 826	27 %	12 615	35 %
Total	36 450	100%	36 478	100%	36 536	100%

**Évolution socioprofessionnelle des élus municipaux
des communes de plus de 3 500 habitants en 2001**

Catégories socioprofessionnelles	Maires		Conseillers municipaux	
	Nombre	%	Nombre	%
Professions agricoles	43	1,8 %	1 608	2,0 %
Professions industrielles et commerciales	162	6,6 %	5 023	6,3 %
Salariés du secteur privé	472	19,3 %	26 654	33,2 %
Professions libérales	372	15,2 %	5 637	7,0 %
Professions de l'enseignement	300	12,3 %	9 637	12,0 %
Autres fonctionnaires	157	6,4 %	4 941	6,2 %
Personnels des entreprises du secteur public	53	2,2 %	2 438	3,0 %
Divers	884	36,2 %	24 366	30,3 %
Total	2 443	100%	80 304	100%

Catégorie socioprofessionnelle des élus locaux (élections de 2008) (en %)

	Conseillers municipaux	Maires	Conseillers généraux	Conseillers régionaux (élections 2010)	Population de 15 ans et plus en 2008*
Agriculteurs exploitants	11,1	15,6	5,3	2,9	0,9
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	8,8	8,0	8,3	6,4	3,3
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,9	15,0	31,4	32,2	8,7
Professions intermédiaires	11,5	11,0	14,8	25,6	13,0
Employés	20,6	9,2	5,4	8,9	16,5
Ouvriers	4,8	2,0	0,7	1,1	13,1
Autres professions	7,7	4,7	4,7	7,6	-
Retraités	19,6	32,4	26,5	9,9	30,7
Autres sans activité professionnelle	4,0	2,0	2,8	5,4	13,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Enquête Emploi (Insee), résultats en moyenne annuelle en France métropolitaine.

Source : Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques

Commentaire : On constate une surreprésentation des maires « agriculteurs et exploitants », des « artisans, commerçants et chefs d'entreprise » et une sous représentation des « ouvriers ». Sur les trente dernières années, nous observons une diminution de la part des maires « agriculteurs » et une croissance de celle des maires « retraités » ; curieusement, en 2008, les « agriculteurs et exploitants » ne fournissent que 5,3 % des conseillers généraux (soit une proportion trois fois moindre que parmi les maires).

G. ÉLÉMENTS POUR UN ACCORD

1. Les raisons de la décentralisation

Elles font l'unanimité mais leur mise en pratique reste relative suivant la motivation et les circonstances.

La décentralisation favorise la démocratie, prend en compte les réalités, mobilise les ressources, sert la réforme de l'État. Elle peut être un thème de rassemblement politique.

a) Avec la décentralisation, le nombre de décideurs s'élargit considérablement

Notre pays compte environ 520 000 élus locaux qui disposent aujourd'hui d'un authentique pouvoir.

Cet élargissement du nombre de décideurs s'accompagne d'une réelle démocratisation : ces élus peuvent appartenir à des catégories, à des classes sociales très différentes de celles dont sont issus les décideurs centraux.

Avancée encore de la démocratie dans la mesure où la décentralisation permet une information, une consultation, une participation des habitants de la collectivité.

Elle enrichit la citoyenneté par la démocratie participative qu'elle peut entraîner et l'extension du champ des compétences qui font l'objet d'un nouveau pouvoir de la démocratie représentative.

Au moment où nous connaissons une « *fracture politique* », il nous faut tout mettre en œuvre pour tenter de la réduire.

La décentralisation ne se limite pas à « *une simple optimisation du fonctionnement administratif* » de l'État¹, à un simple transfert de décisions de celui-ci aux collectivités territoriales.

Dans un État garant du pacte républicain, elle est un nouveau pouvoir donné à chaque citoyen pour son quotidien et son futur. À nous, élus, de lui faire comprendre qu'il dispose d'un pouvoir sur les services qu'apportent l'école, la mairie, le centre communal d'action sociale... A nous de démontrer qu'il a un pouvoir sur le montant de ses impôts et l'usage qui en est fait par les élus qu'il se donne.

La décentralisation apparaît comme un nouveau pouvoir donné à chaque citoyen, une nouvelle capacité pour faire vivre un projet territorial qui intéresse chacune et chacun, toutes et tous, à titre privé ou public.

Ainsi comprise et vécue, la décentralisation est – entre autres – une voie pour réduire cette dramatique « *fracture politique* ».

¹ « *Les citoyens au cœur de la décentralisation* », Pierre Richard, L'Aube, 2003, p. 9.

Encore faut-il que tous les acteurs s'investissent pour intéresser nos concitoyens, se saisissent de la proximité pour faire œuvre de pédagogie civique et reconstruire une véritable société civique plaçant au centre l'explication et non la communication, la recherche de participation et non la séduction, le bien commun et non l'audience médiatique.

Cette société civique a des exigences : au tout premier rang l'implication responsable de tous les acteurs, du Président de la République au conseiller municipal, du directeur de l'administration centrale à l'adjoint administratif, du magistrat au préfet, des médias aux banques...

Les élus en charge de la décentralisation ont une responsabilité particulière dans cette réanimation de la société civique. Ils ont un rapport à la population, au temps, à l'espace très étroit. Ils sont identifiés, visibles et accessibles. Parmi eux, le maire conserve une légitimité de premier ordre.

Comme tout exécutif territorial, il dispose d'une liberté décisionnelle, d'une capacité à agir, à intervenir que le parlementaire n'a pas.

Confronté à l'épreuve de la réalité et de la vérité il doit justifier, expliquer, rendre compte, débattre. Sa liberté décisionnelle est encadrée, elle n'est pas personnelle mais collective, elle s'appuie sur des coopérations, elle a ses limites mais elle existe ou peut exister.

Les dispositifs d'association des citoyens à la décision locale ne manquent pas.

Les dispositifs d'association des citoyens à la décision locale

La reconnaissance des organismes consultatifs par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) a connu une nette accélération depuis le début des années 2000.

A) Les conseils de quartiers

Mesure phare de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les conseils de quartier doivent être créés dans les communes de plus de 80 000 habitants. Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent également appliquer ces dispositions.

On constate une évolution constante du nombre de conseils de quartier ainsi que du nombre d'adjoints de quartier. Ces chiffres étaient évalués en effet à 292 conseils et 56 postes d'adjoints en 2002 ; 982 conseils et 379 postes d'adjoints en 2003 ; 1 177 conseils et 409 postes d'adjoints en 2004 ; 1 305 conseils et 494 postes d'adjoints en 2005 ; 1 495 conseils et 817 postes d'adjoints ou délégués aux quartiers, ces deux catégories étant confondues en 2006 ; 1 583 conseils de quartier et 655 postes d'adjoints chargés de quartier en 2007, selon les informations rassemblées par la Direction générale des collectivités locales.

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux de mars 2008, il ressort des chiffres communiqués par les préfetures, au 15 septembre 2009, que 1 552 conseils de quartier sont mis en place et que 731 postes d'adjoints de quartier ont été institués.

B) Les commissions consultatives

En sus de la question spécifique des conseils de quartier, les communes peuvent être amenées à créer différentes formes de commissions extra-municipales.

Tout d'abord, un conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie de son territoire et comprenant des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales (article L. 2342-2 du CGCT).

Sur ce fondement juridique, les communes ont ainsi pu créer des commissions extra-municipales, des conseils municipaux d'immigrés ou d'enfants.

Ensuite, la commission consultative des services publics locaux constitue une espèce particulière de commission consultative. Sa création est prévue dans les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

Les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent créer une commission consultative des services publics locaux dans les mêmes conditions. Cette commission, présidée par le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'organe délibérant, ou leur représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

C) La consultation des électeurs

L'ensemble des collectivités territoriales peut aujourd'hui consulter les électeurs. Cette disposition dont bénéficiaient les communes depuis 1992 a été étendue aux autres collectivités territoriales par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les électeurs de la commune (ou du département ou de la région) peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales (ou départementales ou régionales) sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune. D'une manière générale, tous les électeurs de la collectivité sont consultés. Toutefois, il est possible de ne consulter que ceux concernés par des affaires intéressant telle ou telle partie de son territoire.

Ce dispositif n'est cependant que rarement mis en application. La DGCL a ainsi recensé 233 consultations entre 1995 et 2009.

D) Le référendum local

Le référendum local permet au corps électoral de se substituer aux organes élus pour prendre une décision sur une affaire locale. Le caractère décisionnel du référendum est, néanmoins, conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs.

Le conseil municipal peut décider de soumettre à référendum local tout projet de délibération relatif à une affaire de la compétence de la commune. Le maire, seul, peut proposer au conseil municipal de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la commune, à l'exception des projets d'acte individuel.

Dans une même délibération, le conseil municipal détermine les modalités du référendum local, fixe la date du scrutin, convoque les électeurs et précise le projet de délibération ou d'acte qui sera soumis à référendum local. Le projet est adopté si la moitié au moins des électeurs a pris part au scrutin et s'il réunit la moitié des suffrages exprimés. À défaut, il n'a qu'une valeur consultative.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire, aucune région et aucun département n'ont organisé de référendum local.

En ce qui concerne l'échelon communal, on en dénombre 25 entre 2005 et 2007 (dont 12 ont été annulés par les juridictions administratives, leur objet portant dans un cas sur une décision individuelle et, dans les autres, relevant de la compétence d'autorités autres que municipales).

Dans une petite commune, rien ne remplace la réunion.

Il faut aussi pouvoir compter avec les différents mouvements associatifs, syndicaux, mutualistes, les composantes de ce que l'on nomme improprement « la société civile ». Comme la « société politique », elle peut avoir ses imperfections, ses déviations. Tout le monde n'a pas la même capacité d'expression, de pression !

Un travers que doit éviter l' élu : l'entre-soi de l'hémicycle, de la salle de réunion, de la commission, du comité, du bureau, des techniciens... L' élu doit aller à la rencontre de tous ses concitoyens. Ce n'est pas chose facile. Il faut du temps, des connaissances rendues accessibles, savoir écouter, accepter les adversités, travailler collectivement, déléguer, dépasser les frontières et les spécialités, partir du quotidien pour travailler sur un horizon.

Les nouvelles technologies, aussi performantes soient-elles, ne peuvent se substituer à ces fondamentaux dont elles ne sont que les serviteurs.

Restent les pires ennemis de la pédagogie civique : le découragement et la démagogie.

La pédagogie civique suppose un débat effectif et sincère, par exemple sur la nature de l'État, la place et le rôle des services publics, la consistance et la fiscalité des prélèvements obligatoires, le rôle des collectivités territoriales...

N'invoquons pas la complexité pour évacuer nos devoirs. N'esquivons pas le débat.

Opposer « *collectivités territoriales* » et « *entreprises* » ne correspond pas à la réalité, tout comme est très discutable cette idée que « *l'État gouverne* » et que « *les collectivités territoriales gèrent* ». ¹

¹ Une collectivité locale a besoin de « gouvernement », l'État de « gestion ».

L'évidence démocratique d'une décentralisation bien comprise constitue une chance pour la réalisation d'un modèle institutionnel moderne.

b) La décentralisation permet la prise en compte des réalités territoriales et de leurs composantes.

Le concept de proximité traduit une volonté justifiée par une situation hier ignorée.

Personne ne conteste l'unité, l'indivisibilité de notre République. Personne, parallèlement, ne peut contester sa diversité constitutive de richesse, de liberté.

Cette diversité ressort de notre propre organisation : nos communes, départements, régions, pour avoir le même cadre juridique, ne sont identiques ni par la géographie, ni par la démographie, ni par l'économie, ni par la culture.

Notre droit a d'ailleurs introduit des spécificités, y compris en métropole : qu'il s'agisse des collectivités à statut particulier (Paris, Lyon, Marseille, la région Île-de-France et la collectivité territoriale de la Corse) ou à régime particulier (par exemple l'Alsace et la loi de 1905¹).

Nos collectivités ne font pas toutes le même rapport avec le citoyen, avec l'État, avec le temps². À titre d'exemple, l'organisation de l'aide à domicile en milieu urbain et en milieu rural ne s'organise pas de la même manière, les coûts ne sont pas les mêmes, pas plus que les contraintes (de transport...) à surmonter pour une prestation de service identique. Gardons-nous de fixer des « coûts standards » généraux !

Il faut compter avec la diversité des identités³, leur force plus ou moins grande d'influence, la variation des conjonctures. Nous avons des collectivités qui anticipent, d'autres gèrent.

c) La décentralisation contribue à une meilleure mobilisation des ressources

Il est incontestable que la décentralisation permet des projets, des démarches, des réalisations dont le gouvernement central – ou ses représentants – n'aurait pas eu l'initiative. Elle permet aussi des

¹ Nous avons en France une très grande diversité de circonscriptions, de zonages qui ajoutent à notre complexité. Au cours de ces dernières décennies, nous assistons à leur prolifération. Les découpages institutionnels, réglementaires, prescriptifs, de projets, communautaires ne se comptent plus. Il serait souhaitable qu'à l'occasion de l'application de la loi du 16 décembre 2010, des simplifications soient apportées. Mais, là comme ailleurs, il faut écarter toute démagogie : nous aurons toujours besoin de différents territoires pertinents. Nous parlons à juste titre de bassins de vie, mais par définition ceux-ci évoluent (voir le rapport de Jean Auroux au Premier ministre, avril 1998).

² Cf. *L'intendant de Bretagne Bechameil de Nointel (1703)* : « Les esprits de cette province ne se gouvernent pas comme les autres », Fernand Braudel, « *L'identité de la France* », tome II.

³ Dans un excellent essai « *Composition Française* » paru chez Gallimard, Mona Ozouf distingue deux formes d'égalité : l'égalité par la ressemblance, l'égalité par le respect des différences.

améliorations : nombre des interlocuteurs du groupe de travail rencontrés dans les territoires, élus ou fonctionnaires, ont ainsi souligné que les nombreux bâtiments de qualité, neufs ou rénovés, au service de notre système scolaire sont le fruit du transfert des collèges et lycées aux départements et régions.

La carence de l'État n'est pas nécessairement délibérée mais résulte souvent de l'éloignement, de l'ignorance des situations locales, de l'absence de moyens.

La mobilisation des ressources due aux collectivités territoriales peut tout aussi bien concerner les finances locales, les savoirs professionnels que la société civile ou l'opinion. Elle peut entraîner l'État.

Bon nombre de réformes importantes ont été initiées au niveau local : le RMI/RSA en est un bon exemple dans le domaine social. Vidal de la Blache ne s'y était pas trompé lorsqu'il écrivait qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies.

d) La décentralisation aide à la réforme de l'État

En transférant au local, l'État allège heureusement ses actions. C'est toute la question de son retour sur ses « fonctions essentielles », sur ses « fonctions régaliennes » que chacun définit selon son idéologie. Sous cette réserve, personne ne peut contester cette rationalisation.

D'aucuns aspirent à des clarifications cartésiennes entre l'État et nos collectivités, via une distribution expresse par les textes des attributions de chacun : c'est tout simplement oublier que nous ne sommes pas un État fédéral, ni même un État régionalisé comme peuvent l'être l'Espagne ou l'Italie. Nous sommes un État unitaire et il ne me semble pas souhaitable d'en changer la nature.

Ceci étant, il convient de s'accorder sur les moyens de l'État pour qu'il assume ses missions, organise les contrôles nécessaires, entretienne cohérence et cohésion tout en intégrant notre appartenance européenne et nos solidarités internationales.

e) La décentralisation est un thème politique de rassemblement

Cela relève de la normalité civique pour toutes les raisons que nous venons de décrire. L'important c'est de voir les suites !

Toutes les principales formations politiques ont cherché à rassembler sur ce sujet : colloques, conventions, assises, mouvements, forums, tables rondes, meetings, manifestes... n'ont pas manqué.

La décentralisation comme thème de rassemblement politique, échappant dans ses principes aux clivages partisans, peut être illustrée à la lumière des propos et prises de positions qu'elle a inspirés à deux de nos anciens présidents de la République : François Mitterrand et Jacques Chirac.

(1) François Mitterrand et la décentralisation

En 1981, François Mitterrand a fait de sa volonté de rendre le pouvoir aux citoyens l'un des principaux thèmes de ses engagements. Son programme tenait en 110 propositions : 6 d'entre elles traitent « des contre-pouvoirs organisés ; un État décentralisé ».

François Mitterrand fait de la décentralisation de l'État une priorité : *« Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif sera assuré par le président et le bureau. La Corse recevra un statut particulier. Un département basque sera créé. La fonction d'autorité du préfet sur l'administration locale sera supprimée. L'exécutif du département sera confié au président et au bureau du conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise. La tutelle de l'État sur les décisions des collectivités locales sera supprimée »* (proposition 54).

Après avoir pris l'engagement d'encourager les identités régionales, de respecter et d'enseigner les langues et cultures minoritaires, le candidat à l'élection présidentielle soutient la proposition 57 : *« Les communes, départements, régions bénéficieront pour assumer leurs responsabilités d'une réelle répartition des ressources publiques entre l'État et les collectivités locales. Celles-ci auront notamment la responsabilité des décisions en matière de cadre de vie : développement prioritaire des transports en commun, aménagement des rues, services sociaux, espaces verts. Elles susciteront le développement de la vie associative, contribuant ainsi à l'animation de la ville, au rayonnement de ses activités, à l'affirmation de sa personnalité »*.

La proposition 58 s'adressait aux peuples de l'outre-mer français et leur promettait concertation, dialogue, reconnaissance de leur identité et de *« leurs droits à réaliser leurs aspirations »*. L'institution d'un conseil départemental, élu à la proportionnelle, responsable de la vie locale, sera proposée au Parlement.

Ce programme constituait un tournant car une partie de la gauche restait attachée à un jacobinisme centralisateur¹.

¹ *Eléments de bilan en 1986 : Lois Defferre 2 mars 1982, 7 janvier 1983 ; de nombreux textes organisent les transferts de compétence intéressant la planification régionale, l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle continue et l'apprentissage, l'urbanisme, la sauvegarde du patrimoine et des sites, l'action sociale et la santé, les voies navigables, les canaux, les ports fluviaux, les ports maritimes, la pêche, les transports scolaires, l'environnement... La carte grise est transférée à la région, la vignette automobile, les droits de mutation, une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont transférés au département. Une dotation générale de décentralisation est créée ; les dotations globales d'équipement et de fonctionnement sont modifiées.*

Tout ceci ne fait pas pour autant une véritable réforme de la fiscalité locale.

La loi de décentralisation des DOM sera publiée le 1^{er} janvier 1983. La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie recevront un nouveau statut. L'université de Corse ouvrira en octobre 1981, des protocoles d'accord serviront les cultures régionales. Le 17 septembre 1985, un CAPES de breton sera créé.

(2) Jacques Chirac et la décentralisation

Jacques Chirac a su très souvent s'exprimer en faveur de la décentralisation. Ainsi le fit-il à Rennes, le 4 décembre 1998, où il souligna le lien particulier qui doit exister entre la région et l'État. Selon lui, le destin des régions ne réside pas dans l'effacement de l'État au profit d'une Europe des régions : « *que deviendraient nos régions si elles étaient abandonnées à un tête à tête, forcément déséquilibré, avec l'Union européenne ?* ».

Pour Jacques Chirac « *le national et le régional ne doivent plus être opposés* ». Un nouvel équilibre est à inventer, « *fondé sur la capacité de l'État à assumer pleinement ses devoirs et sur la capacité à développer une véritable démocratie de proximité* ».

Il en appelle à la démocratie de proximité, car le salut passe par un nouveau souffle donné à la démocratie locale. Pour redonner confiance aux Français il faut être à leur écoute, partir des besoins concrets des gens, donner aux élus les moyens d'y répondre, libérer les initiatives et les énergies locales. Et Jacques Chirac de citer la sécurité, l'éducation, l'emploi, la solidarité.

Pour réussir, les collectivités territoriales doivent avoir de nouvelles responsabilités, ce qui va de pair avec le renforcement de leur armature et la modification de leur organisation.

Le Président de la République dénonce des responsabilités « *trop diffuses* », des collectivités qui « *s'enchevêtrent* », une démocratie locale qui « *s'éloigne des citoyens* ». Dans la confusion des pouvoirs et des compétences, « *même les élus peinent à s'y retrouver* ».

Conclusion : « *Il est temps d'établir plus de clarté et de cohérence dans notre organisation. Sont en cause la vitalité de notre démocratie, la compétitivité de nos territoires en Europe, les frais généraux de la maison France et l'efficacité de nos collectivités dans le service rendu aux citoyens* ». Il ne faut pas sous-estimer la réalité des efforts accomplis : « *la création des régions en 1972* », « *la décentralisation engagée en 1982* », le rééquilibrage entre l'État et les exécutifs locaux, la déconcentration, « *le formidable essor de l'intercommunalité* ».

Mais dans ce bilan, estime-t-il, il existe des points négatifs : le manque de vue d'ensemble, la superposition des centres de décisions, l'éloignement du citoyen, la dilution des responsabilités locales, l'absence de visibilité¹. L'avenir commande « *un puissant mouvement de simplification et de démocratisation* ». Il doit reposer sur une coopération intercommunale, progressive, volontaire et sans contrainte, avec des conseils élus au suffrage universel direct.

¹ *Le Président de la République fait une exception pour le maire : « L'institution du maire est l'une de nos principales réussites républicaines. Aujourd'hui, chacun connaît son maire, mais qui peut dire le nom des présidents des syndicats chargés de l'éclairage public, de l'eau ou des transports ? ».*

Jacques Chirac refuse la contrainte, persuadé que les vocations intercommunales emporteront les conservatismes et les craintes dès lors que le législateur aura su procéder *« avec toutes les garanties et les incitations nécessaires »*.

Avec un pays comme le nôtre, heureusement marqué par sa diversité, *« il est grand temps de reconnaître que des formes d'organisation différentes doivent pouvoir coexister »*.

Pour le Président de la République, *« le département conserve tout son avenir comme lien de coordination et de synthèse des politiques locales et comme circonscription pertinente de l'action de l'État. De plus en plus de services, des transports scolaires au traitement des déchets, s'organisent aujourd'hui à l'échelon départemental. Entre communautés rurales et conseils généraux, il faudra, dans chaque département, déterminer de façon évolutive la meilleure répartition des responsabilités, en fonction des besoins et des réalités locales »*.

La région, la plus grande de nos collectivités territoriales, doit exceller dans sa mission d'aménagement du territoire et de développement économique. Encore faut-il qu'elle soit gouvernable : une réforme du mode de scrutin (*« qui doit exclure toute manœuvre ou arrière-pensée politicienne »*) doit faire émerger des majorités régionales. Il faut conforter la région dans son rôle de planification, d'aménagement du territoire et d'animation économique avec un président qui détient les principales clés de la décision politique¹.

L'État lui, doit, devenir un facilitateur de projets. Il doit prendre sa part dans ce mouvement de modernisation. La fiscalité locale, conservatrice, a placé *« les collectivités territoriales sous la dépendance croissante de ses dotations budgétaires »*.

Pour Jacques Chirac, il faut inverser cette tendance et donner aux élus une liberté sans laquelle il n'y a pas de responsabilité politique. Il réclame pour ces élus l'accès à une expertise indépendante : *« l'administration et la chambre régionale des comptes, dans la plus parfaite impartialité, devraient à l'avenir développer des services de conseil et d'audit et les mettre à disposition des collectivités en fonction des besoins de celles-ci »*.

Pour terminer, Jacques Chirac renouvelle son attachement à un véritable droit à l'expérimentation, au principe d'adaptation, et veut que l'on rende tout son sens au service public et à ses principes essentiels : la responsabilité, la continuité et le principe d'adaptation.

D'autant plus que *« les Français subissent des prélèvements obligatoires parmi les plus élevés du monde, des prélèvements beaucoup trop lourds. Ils ont droit à des services publics accueillants et performants »*.

¹ Jacques Chirac cite en exemple la Catalogne : *« Quand un investisseur veut s'y établir, il a en face de lui un interlocuteur. En France il lui faudra rencontrer nombre d'interlocuteurs, élus, fonctionnaires, pour pouvoir régler un à un chacun des problèmes qu'il rencontre »*.

Le dialogue social, la modernisation de notre vie politique par l'amélioration de l'accès des femmes à la responsabilité, par l'accès des professionnels de tous les secteurs de l'activité nationale à la représentation participent à l'ouverture nécessaire de notre vie politique.

Ces raisons de la décentralisation, et ces points de convergence entre les responsables politiques de sensibilités diverses, n'excluent pas des différences d'approche.

2. Une diversité d'approche

Si l'on s'en tient au fond, le contenu de la décentralisation varie suivant les conceptions. À cet égard, le débat d'orientation générale ouvert à l'Assemblée nationale le 17 janvier 2001 et consacré – à l'initiative du Gouvernement – à la décentralisation est riche d'enseignements.

(1) Le point de vue de Lionel Jospin

En ouvrant ce débat, le Premier ministre Lionel Jospin cite l'attachement réel des Français « *aux communes, aux départements et aux régions : il n'est pas envisagé de supprimer un de ces niveaux de collectivités, il faut en revanche moderniser, parfois démocratiser leur fonctionnement* ».

Attaché au caractère unitaire de notre État, il ne croit pas pour autant à son uniformité.

Quel est alors, selon lui, le rôle de cet État ? Le Premier ministre en fait le défenseur de l'intérêt général, le gardien de la cohésion nationale, le garant d'un développement équilibré sur tout le territoire. L'État doit faire vivre le pacte républicain.

Soucieux d'une nouvelle étape d'une décentralisation « *citoyenne et solidaire* », Lionel Jospin cite les thèmes d'action suivants : approfondissement de la démocratie locale, modernisation des finances locales, simplification du partage des compétences entre l'État et les collectivités, transfert de nouvelles attributions, rénovation des conditions d'exercice des mandats locaux. Les citoyens attendent une administration plus proche, plus efficace, plus juste, plus responsable. Parallèlement, nos concitoyens doivent s'investir davantage dans la vie publique.

Tout ceci ne se parachute pas, il faut en débattre, se concerter, décider.

Évoquant la rénovation des institutions locales, il souligne qu'« *aucun consensus ne prévoit la suppression de tel ou tel niveau*¹ » : les

¹ Lors de ce débat, le député Bernard Roman se déclare – par souci d'efficacité – favorable à la simplification de l'organisation territoriale : « A terme il faudra supprimer un niveau ; à mes yeux celui dont la pertinence est contestable est le conseil général. Naturellement je ne propose pas de supprimer les départements, garants de l'égalité d'accès aux services publics de l'État et de la présence des services déconcentrés. Mais, à terme, il faudra envisager la fin des

Français sont attachés à la proximité de la commune, ils mesurent le rôle du département dans le domaine social et pour les infrastructures facilitant leur vie quotidienne, ils apprécient la région qui œuvre à la formation, au développement économique et à l'aménagement du territoire.

En revanche, il convient de renforcer les coopérations intercommunales, interdépartementales et régionales. Les instruments existent pour ce faire : qu'ils prennent la forme de contrats¹ ou de structures dédiées (notamment d'établissements publics), ils permettent une meilleure coordination.

La coopération ne saurait être seulement interne : l'ouverture de la France à l'Europe nous amène à favoriser la coopération transfrontalière : avec la coopération décentralisée, nos collectivités participent à l'ouverture de la France sur le monde.

Pour approfondir la démocratie locale, le Premier ministre en appelle à aider les citoyens qui le souhaitent à assumer des responsabilités locales. Il y a certes eu des progrès notables, notamment sur le cumul des mandats ou la parité hommes-femmes. Il faut cependant les poursuivre : aller plus loin sur la limitation du cumul, améliorer les conditions d'accès aux mandats locaux et d'exercice de ces mandats afin que le travail accompli par les élus au service de l'intérêt général ne le soit pas au détriment de leur vie professionnelle et personnelle².

La démocratie locale demande une vie de la démocratie participative. Des conseils de développement ont été mis en place dans les agglomérations et les pays, des conseils de quartiers ont été créés dans les villes moyennes et grandes mais il faut les étendre. Lionel Jospin cite expressément son projet de commission de service public, le respect des droits de l'opposition, la réforme de certains scrutins³, l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires⁴.

Autre priorité affichée par le Premier ministre : la recherche d'un « meilleur partage des compétences ».

assemblées départementales dans leur forme actuelle. (...) A terme, l'intercommunalité couvrant tout le territoire, les assemblées départementales seront le lieu de convergence de ces structures et il faudra s'interroger sur l'exercice des compétences actuellement dévolues aux conseils généraux ».

¹ *Le contrat a fait l'objet de critique, il faut en éviter la multiplication mais « la politique contractuelle a néanmoins fait ses preuves ». Et Lionel Jospin de citer les contrats de ville, les contrats de plan État-région.*

² *Lionel Jospin cite l'amélioration de la formation des élus, le crédit d'heures pour l'accomplissement de la mission d'élu, la réinsertion professionnelle, l'allocation de fin de mandat, le renforcement de la protection sociale, le remboursement des frais de fonctionnement...*

³ *Départemental notamment : pour « une représentation équitable de l'ensemble de la population » et prendre en compte les évolutions démographiques, « plusieurs formules peuvent être envisagées, le Gouvernement sera attentif à vos propositions ».*

⁴ *« Il nous faudra en préciser ensemble les modalités en vue du renouvellement de 2007 ».*

L'enchevêtrement rend difficile l'identification du décideur. Désignation d'un chef de file, délégation (transparente) de compétence, nouveaux transferts de compétence (de l'État et entre collectivités), respect du principe de subsidiarité et expérimentation¹ doivent favoriser les clarifications attendues².

Par respect du principe de cohésion et d'équité, le Gouvernement Jospin se montre défavorable à une décentralisation « à la carte » qui donnerait l'avantage aux collectivités les plus riches et les plus puissantes, au détriment des autres : « *le principe d'égalité républicaine doit dicter tous nos choix en ce domaine*³ ».

Le Premier ministre aborde ensuite le thème de la modernisation des finances locales : « *Le système de financement des collectivités locales demande une profonde réforme* ». Des changements ont eu lieu mais les critiques répétées, classiques, demeurent justes. Notre système de dotation demeure lourd, obscur, n'assure pas la péréquation, ne concourt pas à l'équilibre du territoire, première vocation des dotations !

Voici la doctrine du Gouvernement : conformément à nos engagements européens, nous devons maîtriser l'évolution de nos prélèvements obligatoires et de nos dépenses publiques.

Dans ce cadre, il faut affirmer la responsabilité fiscale des élus : elle définit leur propre responsabilité. Le principe d'autonomie fiscale découle du principe de libre administration, lequel ne peut relever d'une « vision libérale ».

Si la spécialisation fiscale a un sens, c'est d'abord de garantir la clarté de l'impôt et la sécurité.

Pour Lionel Jospin, la réforme ne doit pas entraîner des transferts excessifs entre contribuables, entre collectivités. Face à un sujet sensible, il se veut ouvert : « *Toutes les pistes, y compris celle du partage d'une partie des recettes des impôts d'État, peuvent être explorées* ».

Avant de terminer par l'évocation de la déconcentration (un décret d'octobre 1999 renforce le pouvoir préfectoral sur les services déconcentrés de l'État), le chef du Gouvernement se réfère à la fonction publique territoriale dont il faut résorber la précarité, simplifier les procédures de recrutement, prendre en compte l'expérience et faciliter les passerelles entre filières.

¹ *Lionel Jospin plaide pour l'expérimentation qui permet de vérifier si tel moyen correspond aux objectifs recherchés mais elle ne doit pas remettre en cause l'intérêt des usagers, leur égalité devant le service public, ni les droits des fonctionnaires. Elle ne peut concerner les missions régaliennes de l'État. Le Premier ministre rappelle que la loi SRU a décidé l'expérimentation des services de transports ferroviaires.*

² *Le principe de subsidiarité : « Il s'agit de définir le meilleur niveau d'exercice d'un service en partant de la plus grande proximité du terrain et du moindre coût ».*

³ *Lors de son intervention, au nom du groupe communiste, Jacqueline Fraysse affiche elle aussi son hostilité à une décentralisation à la carte. Favorable à une coopération intercommunale librement consentie et défendant la pertinence du département, elle trouve dans la taxation des actifs financiers une bonne ressource pour les finances locales.*

(2) Le point de vue d'Alain Madelin

Alain Madelin, au nom d'une conception libérale, exprime son ressentiment à l'égard de l'État. L'Histoire de nos deux derniers siècles a vu la politique se concentrer dans l'État, il faut aujourd'hui qu'elle revienne dans la société. Pour lui, l'enjeu n'est pas de poursuivre « *la décentralisation modèle 1982* », mais de « *redistribuer le pouvoir aux Français, aux partenaires sociaux, aux collectivités locales, en donnant aux régions un rôle pivot* ». Hostile « *à la souveraineté illimitée de l'État* », Alain Madelin veut construire une société en partant d'en bas, « *à partir d'individus libres et responsables* ». La refondation qu'il souhaite s'appuie sur le principe de subsidiarité : « *Ce que les citoyens, les familles, les associations, les collectivités locales peuvent faire eux-mêmes, il faut le leur laisser faire et ne pas renvoyer vers l'État et vers l'Europe ce qu'ils feront effectivement* ».

En réalité, Alain Madelin s'intéresse moins à la réforme de l'action publique locale qu'à la réorganisation générale de notre système institutionnel¹.

Développement économique, culture, environnement, sport, tourisme, emploi, insertion, transport, université, éducation, santé : autant de domaines qui appartiennent à la décentralisation.

Il revient à l'État de se réformer et de réformer ses politiques en réduisant le nombre de ministères et les administrations centrales, en mettant en place de nouvelles régulations, en redistribuant les pouvoirs, les ressources ; TVA, TIPP... doivent servir la péréquation.

Se référant à la délégation, Alain Madelin détaille sa conception du « *pouvoir normatif* ». Il regrette que la réalité législative se soit éloignée de sa définition constitutionnelle. Le remède : il faut déléguer aux partenaires sociaux, aux collectivités locales « *un pouvoir normatif, complément des pouvoirs législatif et réglementaire* »². Hostile à toute idée de préférence corse ou bretonne, aux dérives ethniques ou communautaristes de notre droit, ferme sur les lois républicaines, Alain Madelin entend que la loi détermine « *les règles et les principes fondamentaux applicables à tous en tout point du territoire. Aux acteurs économiques, aux partenaires sociaux et aux pouvoirs locaux de définir dans le cadre de ces lois générales leurs propres règles du jeu en fonction des réalités locales, économiques ou professionnelles* ».

Il défend une conception extensive d'une libre administration intégrant la libre organisation des collectivités locales entre elles.

Soucieux de combattre « *le risque de féodalité, le poids des notables, les verrous partisans, le clientélisme, les liaisons dangereuses avec les intérêts* ».

¹ Voici l'adresse finale d'Alain Madelin au Premier ministre : « *Vous voulez poursuivre, engager une nouvelle étape... Nous, nous voulons refonder notre démocratie autour de ce principe simple, la confiance dans les libertés locales* ».

² Pour Alain Madelin, la recodification doit dégager un droit plus simple et plus clair.

privés », Alain Madelin en appelle aux contre-pouvoirs pour évaluer et contrôler, ainsi qu'à l'élargissement de l'usage du référendum local.

Tous ces sujets méritent un grand débat : ce sera « *le débat de 2002* » ; une réforme de la Constitution donnera aux libertés locales une base constitutionnelle nécessaire intégrant le principe de subsidiarité et consacrant l'autonomie fiscale.

(3) Le point de vue de Jean-Pierre Chevènement

Jean-Pierre Chevènement fustige ces propos « *funestes* » : « *Donner à une assemblée locale le pouvoir d'adapter la loi, c'est-à-dire de la changer, c'est mettre le doigt dans l'engrenage du fédéralisme et risquer de rompre l'unité nationale* ».

La vision libérale qui allège les règles, les contrôles, les impôts, les lois, qui s'affranchit des règles du droit de la fonction publique, creuse les inégalités territoriales : « *La plupart des élus savent que l'intérêt général est le contraire de la loi du plus fort* ».

République et décentralisation ne s'opposent pas : Jean-Pierre Chevènement en voit la preuve dans la décentralisation des lycées et collèges en 1985.

La décentralisation ne remet pas en cause l'unité, la hiérarchie des normes. Elle a renforcé l'autonomie financière.

Conforme à notre Histoire, notre système dispose d'énormes capacités de s'auto-réformer. Le ministre de l'Intérieur se réfère à la loi du 12 juillet 1999, qui portera d'ailleurs son nom (cf. *supra*).

Le procès du nombre de niveaux de collectivités territoriales ? Jean-Pierre Chevènement cite nos voisins qui en ont autant¹. Selon lui, « *il n'y a pas lieu de supprimer le département, échelon essentiel de l'organisation sociale et administrative française depuis deux siècles* ». Il faut le refonder en élisant, comme le recommande la commission Mauroy, ses responsables sur la base de l'intercommunalité pour maintenir leur ancrage local, mais en cessant d'injurier l'égalité du suffrage induite par le découpage actuel.

Des recettes propres à chaque collectivité, des élus pouvant se consacrer pleinement à leur mandat et retrouvant leur emploi à leur issue, des représentants communautaires élus au suffrage universel complètent une décentralisation plébiscitée par des Français qui restent attachés au rôle de l'État.

Jean-Pierre Chevènement, après avoir plaidé la cohérence des compétences, reconnu l'utilité du chef de file, observe qu'il est indispensable que l'État exerce « *plus efficacement le contrôle de légalité* ».

¹ Pour conforter notre système, il rappelle que les Länder allemands exercent une tutelle sur les communes.

(4) Le point de vue de François Fillon

François Fillon retient pour point de départ de son raisonnement le modèle français qui se définit par l'unité et l'indivisibilité de la République, la citoyenneté, la liberté et l'égalité.

Très critique à l'égard de la politique du Gouvernement Jospin (qui, selon lui, « *oscille entre le centralisme et la fuite en avant* »), il observe qu' « *en trois ans, la part des recettes fiscales autonomes dans les budgets des collectivités locales est passée de 54 % à 44 %. Vous auriez pu choisir de supprimer d'autres prélèvements, de baisser les dépenses publiques, de réformer l'impôt sur le revenu. Non, vous avez choisi de piocher dans la fiscalité des collectivités locales. C'est le choix du centralisme et du dirigisme* ».

François Fillon propose « *un contrat national rénové* ». En voici le contenu principal :

- Clarification de la décentralisation, dans un esprit de complémentarité politique autour de deux couples « communes-intercommunalité » et « région-département ».

Souhaitant que la région constitue le vecteur principal des grandes ambitions locales, il affirme : « *nous préconisons le mariage de la région et des départements. Nous souhaitons que les conseillers régionaux et généraux soient à l'avenir les mêmes et qu'ils soient élus au scrutin uninominal dans le cadre de circonscriptions redessinées et élargies. En unifiant ces deux mandats, nous conduirons ces deux collectivités à coordonner leurs stratégies et politiques¹* ».

- Modernisation de la fiscalité locale.

L'autonomie fiscale des collectivités va de pair avec la responsabilité démocratique. Le futur Premier ministre propose le partage suivant : les taxes foncières et la taxe d'habitation aux communes, la taxe professionnelle à l'intercommunalité, une part additionnelle d'impôt moderne d'État comme la TIPP, l'impôt sur les sociétés, la TVA au couple région-département (« *mêmes élus, même ressource fiscale prélevée sur une base régionale... Voilà les ressorts du couple solidaire que nous ambitionnons* »).

- Audit général sur les missions et les méthodes de l'État pour aboutir à « *une redistribution des blocs de compétences* ».

Avec la base de critères clairs : la proximité pour la commune et l'intercommunalité, la solidarité au département, la politique structurelle à la région. François Fillon propose un schéma précis : au couple région-département, l'aménagement du territoire, les transports ferroviaires hors

¹ Lors de ce débat d'orientation générale, Marc-Philippe Daubresse, député UDF du Nord, voit dans l'organisation des relations entre les différents niveaux de collectivités un moyen de simplification que la suppression de l'un d'entre eux ne saurait être. Il se réfère à François Bayrou qui opte pour une fusion région-département en une collectivité unique, dotée d'un bloc de compétences élargies, siégeant alternativement en formation départementale et régionale.

grandes lignes, les équipements portuaires et aéroportuaires, la politique du logement, la gestion des fonds structurels européens. Sans autre précision, sont transférées aux collectivités locales l'action économique (principalement aux régions), l'éducation (du primaire à l'enseignement supérieur), la formation. Les maires doivent être associés à la gestion d'une partie des forces de police et de gendarmerie.

- Reconnaissance du droit à l'expérimentation, mais il faut éviter une France à plusieurs vitesses ;
- Election au conseil régional et au conseil général doit se faire au suffrage universel avec un scrutin uninominal ;
- Association des maires à la gestion d'une partie des forces de police et de gendarmerie.

Pour qui prête attention à la vie politique, le discours parlementaire de François Fillon ne peut surprendre. Il reprend avec la convenance qui sied à un député les thèses qu'il exposa, le 20 novembre 2000, en tant que conseiller politique du RPR lors du colloque « Debout la République ».

Il part d'un constat : un désordre institutionnel handicape notre pays. Un exécutif affaibli, « *divisé par les cohabitations à répétition* », un « *pouvoir législatif méprisé* », des agents de l'État atteints par un « *doute quasi existentiel* », un « *pouvoir local enchevêtré et illisible* », créent un blocage général. Une modernisation de la République s'impose autour de deux piliers :

- une présidentialisation renforcée, une concentration des pouvoirs autour du chef de l'État et un élargissement des capacités de contrôle du Parlement ;
- une décentralisation approfondie, clarifiée avec des collectivités locales « *partenaires de l'État républicain* ».

François Fillon rend hommage à la décentralisation qui « *a révélé une nouvelle société française* » : vitalité territoriale, société créative, succès des grandes capitales régionales, reconquête de la « *France des terroirs* »...

Avec cette nouvelle donne sociologique et culturelle, quel est l'avenir de la décentralisation ?

Il faut, affirme-t-il, procéder à « *un audit général et courageux de la sphère publique... revoir point par point, domaine par domaine, fonction par fonction, les compétences des uns et des autres* ». Là se trouve la condition d'un nouveau contrat politique entre l'État et les collectivités locales, fondé sur la subsidiarité.

L'État, « *désengorgé au sommet, muselé sur le terrain* », a besoin de déconcentration, de mobilité professionnelle de ses agents, d'un regroupement opérationnel de l'État autour du Préfet de région : « *les citoyens, comme les élus locaux, souhaitent qu'il y ait un représentant de l'État qui soit en mesure d'exercer ses attributions en véritable « patron », secondé par des préfets et sous-préfets en poste dans la région* ».

Les collectivités locales : la clarté viendra de la précision des blocs de compétences. Et de citer plus particulièrement : la formation et l'éducation, la sécurité et la fiscalité locale. François Fillon reconnaît le caractère crucial, « *l'ambiguïté actuelle [devenue] ingérable* » de celle-ci. Sa position est claire : « *Soit, comme je le souhaite, nous cloisonnons l'autonomie fiscale, avec une spécialisation des prélèvements par collectivité, soit nous procédons comme en Allemagne, avec un système de dotations globales qui repose sur un pacte pluriannuel, en partie définies par la Constitution. Sur ce sujet, le débat est ouvert et il faudra trancher* ».

Tout logiquement, François Fillon s'en remet à la coopération qui permet de « *concentrer les objectifs, les moyens et les structures des collectivités territoriales* ». S'il n'ignore pas les « *habitudes* », les « *traditions* » en la matière, il n'en constate pas moins des effets bénéfiques. Selon lui, la véritable difficulté se situe dans les relations qui doivent pouvoir se nouer entre départements et régions.

Faut-il supprimer les départements au profit des régions ? « *La formule est trop radicale pour être raisonnablement envisagée* ». Le pragmatisme doit nous guider : « *C'est de la qualité et de la fréquence des relations qui s'établiront entre les conseils régionaux que se situe la clé de l'harmonisation et de l'efficacité globales* ».

François Fillon voit dans la région « *le ciment des ambitions locales* », « *l'espace stratégique le plus puissant* » ; c'est donc autour d'elle que doit être pensé l'avenir de la décentralisation. Pour atteindre cet objectif, il propose d'explorer « *une refonte du mode d'élection des conseillers généraux et régionaux... Il s'agirait d'instaurer le cumul de ces deux fonctions. Membre du conseil général et du conseil régional, l'élu aborderait les dossiers avec un regard unique* ». L'élection se ferait dans une circonscription plus large que l'actuel canton. Avec l'unification du personnel politique local, il s'ensuivrait une plus grande cohérence des structures politiques et administratives.

Cohérence... par la fusion : « *Dans un second temps, si cela était nécessaire, nous pourrions alors plus aisément accentuer le mouvement de simplification de la carte administrative française en décidant une fusion totale des conseils régionaux et généraux, les départements jouant dans ce cas de figure le rôle des collectivités subordonnées aux régions, concentrant essentiellement leur action sur les questions relatives à la solidarité sociale* ».

François Fillon, au terme de son intervention, veut accorder aux collectivités locales « *le pouvoir d'innover* ». Il reprend le thème de l'expérimentation. Expérimenter, « *c'est adapter l'esprit des lois aux réalités changeantes et variées du terrain, c'est inventer, c'est composer, c'est améliorer, c'est tester de nouvelles formules qui, ensuite, peuvent être généralisées à l'ensemble du pays... C'est réformer en douceur* ». Mais ce droit « *ne doit pas être l'antichambre d'une France à plusieurs vitesses* ».

Voilà pourquoi il doit obéir à des critères précis (tel celui de l'égalité), être limité dans le temps (sur trois ans) et contrôlé.

L'expérimentation peut se confondre avec « le pouvoir d'adaptation réglementaire... qui doit être examiné avec attention et qui est éventuellement acceptable ». Il ne saurait se confondre avec « *le pouvoir d'adaptation législative qui est inacceptable et inenvisageable car il créerait inéluctablement un conflit de légitimité entre le Parlement national et l'assemblée régionale* ».

* *
*

La mise en œuvre de ces diverses propositions peut avoir des résultats très différents suivant la nature et la conjugaison des réformes retenues, suivant la confiance que l'on a ou que l'on n'a pas dans les collectivités territoriales.

Il existe en effet deux postures à leur égard :

- la première est positive. Pour les tenants de ce positionnement, les collectivités territoriales sont en charge avec l'État de l'intérêt général, sont des acteurs déterminants d'un développement durable et solidaire. Elles font preuve d'initiative, d'anticipation, sont des acteurs forts de la démocratie, de la modernisation de l'État, des territoires, de la croissance économique, de l'investissement culturel, de l'équilibre social et environnemental. Il faut leur faire confiance ;

- la seconde est négative. Elle repose sur une vision pessimiste d'une réalité locale suspectée, dépensière, égoïste, qu'il faut contrôler. Cette suspicion s'est longtemps retrouvée dans la haute fonction publique de l'État mais elle peut également inspirer des politiques soucieux de contenir nos prélèvements obligatoires et de respecter les critères de Maastricht.

Cette diversité ne doit pas nous empêcher, bien au contraire, de rechercher des dénominateurs communs.

3. A la recherche de dénominateurs communs

Ces dénominateurs communs, nous pouvons les trouver au niveau national. Il est certain, par exemple, que le « conseiller territorial », créé par la loi du 16 décembre 2010 a été la cause majeure d'une division parlementaire. Nul doute que, sans cette innovation, un large consensus aurait été trouvé au sein de la représentation nationale. Pour le démontrer, nous analyserons les

rapports présentés, en amont de la réforme de 2010, par Édouard Balladur¹, d'une part, et par Yves Krattinger et Jacqueline Gourault², d'autre part ; nous concluons par le relevé des convergences.

Ces dénominateurs communs, nous pouvons les trouver également auprès des acteurs territoriaux. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, nous nous sommes rendus dans 17 départements et avons rencontré près de 200 élus locaux et hauts fonctionnaires (territoriaux ou des services déconcentrés de l'État, en grande majorité des préfets)³.

a) Analyse des rapports « Balladur » et « Krattinger-Gourault »

(1) Le rapport « Balladur »

Très symboliquement – et très justement – Édouard Balladur intitule son rapport « *Il est temps de décider* ». Après un long⁴ et fructueux travail d'auditions, le comité qu'il préside arrête ses propositions le 18 février 2009 et remet son rapport au Président de la République le 5 mars suivant.

En introduction, Édouard Balladur rend hommage aux collectivités territoriales pour le grand rôle qu'elles jouent dans le développement économique du pays, assuré qu'elles « *pourraient en jouer un plus grand encore si elles étaient modernisées dans leurs structures, leurs compétences et leurs financements* ».

Le comité reprend à son compte les critiques du Président de la République sur l'évolution de la dépense locale (qui irait à l'encontre de l'autonomie financière consacrée par la Constitution), sur l'enchevêtrement des compétences et le morcellement de notre administration territoriale qui tournerait le dos aux modes de vie de la population.

Voici les propositions unanimes de ce rapport :

- regroupements volontaires et modification des limites territoriales des régions pour en réduire le nombre à une quinzaine ;
- encouragement du regroupement volontaire des départements ;
- achèvement de la carte de l'intercommunalité d'ici à 2014 et rationalisation du paysage des syndicats ;
- suppression des « pays » au sens de la loi du 4 février 1995 pour l'avenir, maintien des pays existants ;

¹ Rapport au Président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, « *Il est temps de décider* » ; Fayard - La Documentation française, Paris, mars 2009.

² Rapport d'information fait au nom de la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par M. Claude Belot (n° 471, Sénat, 17 juin 2009).

³ La liste des personnes rencontrées par le groupe de travail figure en annexe du présent rapport.

⁴ Le Comité Balladur est créé par décret du Président Sarkozy le 22 octobre 2008.

- élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur une même liste que les conseillers municipaux ;
- création par la loi de dix métropoles à compter de 2014 dans un premier temps, possibilité d'en créer d'autres (débat sur Rouen, Rennes, Clermont-Ferrand, Toulon) ;
- création de « communes nouvelles » se substituant sur une base volontaire aux intercommunalités ;
- clarification des compétences des collectivités locales sur la base d'un tableau à définir ;
- instauration d'un objectif annuel de la dépense publique locale et débat parlementaire sur cet objectif ;
- révision des valeurs locatives foncières tous les 6 ans ;
- compensation de la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique des entreprises, fondé sur la valeur ajoutée et la taxation du foncier de l'entreprise ;
- limitation du cumul d'impôts locaux sur une même assiette d'imposition ;
- modification de certaines dispositions du mode de scrutin pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse ;
- instauration dans les régions et les départements d'Outre-mer d'une collectivité unique après consultations obligatoires ;
- avec la RGPP, prise en compte des conséquences des lois de décentralisation. À ce titre, suppression des services ou parties de services qui interviennent dans le champ des compétences des collectivités territoriales ;
- réduction d'un tiers des effectifs des exécutifs locaux.

Les propositions suivantes n'ont pas recueilli l'unanimité :

- désignation par une même élection des conseillers généraux et conseillers régionaux ;
- suppression des cantons et définition des circonscriptions infra-départementales pour l'élection simultanée des conseillers régionaux et départementaux au scrutin de liste ;
- confirmation de la clause de compétence générale au secteur communal et spécialisation des départements et régions.

Sur ces trois propositions, André Vallini et Pierre Mauroy ont émis un avis défavorable ; sur la proposition 18, prévoyant une collectivité locale à statut particulier pour le « Grand Paris », André Vallini et Pierre Mauroy se sont abstenus.

A la réception de ce rapport, le Président de la République jugea ses propositions « *ambitieuses, novatrices, pas toutes faciles à mettre en œuvre* », mais permettant à la France « *une nouvelle fois de prendre un temps d'avance* ». Sans surprise, il annonce aux membres du comité qu'il « *demande au Premier ministre, en lien étroit avec le Parlement, de procéder d'ici l'été à l'élaboration d'un texte reprenant (leurs) propositions* »¹.

(2) Le rapport « Krattinger-Gourault »

Coïncidence symbolique, « la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales » du Sénat sera installée le jour même de la mise en place du Comité Balladur².

De ses travaux sortira un pré-rapport, dit « rapport d'étape », publié le 11 mars 2009 ; le rapport définitif sort le 17 juin 2009 sous la signature de nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault.

Pragmatique, adopté à l'unanimité, ne retenant pas le conseiller territorial³, ce rapport comprend 87 propositions réparties en trois parties qui traitent successivement de la gouvernance territoriale, des compétences et des finances locales.

Résumé des propositions du rapport « Krattinger-Gourault »

1) Sur la gouvernance

Création d'une nouvelle catégorie d'EPCI – les métropoles – dont les communes membres demeurent des collectivités. La loi peut ériger ces métropoles en collectivités territoriales de plein exercice. Elle fixe des critères d'accès au statut et de délimitation du périmètre arrêté par décret après consultation des conseils municipaux concernés.

Les conseillers métropolitains sont désignés au suffrage universel direct par fléchage sur les listes des candidats aux élections municipales.

Ces métropoles disposent d'un bloc minimal de compétences obligatoires (en référence à celles des communautés urbaines). Elles peuvent bénéficier de délégation de compétence de l'État, de la région, du département et des organismes de coopération.

Un Conseil régional des exécutifs (composé du président de région, des présidents de conseils généraux, des présidents de communautés de plus de 50 000 habitants, d'un représentant de communautés de communes de moins de 50 000 habitants) se réunit trimestriellement. Il intervient, à titre consultatif, dans le champ des compétences des collectivités et établissements concernés. Il s'intéresse à l'organisation de chefs de filat, à la mise en place des guichets et d'instructions uniques.

Une conférence départementale des exécutifs réunit le président du conseil général et les présidents des intercommunalités.

¹ Discours du Président de la République, le 5 mars 2009.

² La Mission sénatoriale est présidée par Claude Belot, sénateur de la Charente-Maritime ; elle comprend 26 membres appartenant aux diverses sensibilités de la Chambre Haute.

³ Le principe du conseiller territorial est développé dans une contribution du groupe UMP annexée au rapport. Cf. rapport n° 471, p. 46-47 et p. 197-200.

Pour la région parisienne, le rapport préconise l'émergence d'une gouvernance métropolitaine démocratique, un plan de développement des transports, une mutualisation des moyens, un renforcement des mécanismes de solidarité.

2. Sur les compétences territoriales

La Mission refuse d'annoncer la suppression de la clause de compétence générale (suppression qui lui paraît douteuse tant sur le plan technique que sur le plan juridique)¹.

Attachée à la clarification, elle considère que le bloc communal incarne la proximité de l'action publique : la commune doit conserver une capacité d'initiative dans tous les domaines d'intérêt communal. Le département reste le garant des solidarités sociales et territoriales. La région a en charge les missions stratégiques et la préparation de l'avenir.

Optant pour le renforcement des compétences obligatoires, favorable à la subsidiarité, à une approche négociée de la répartition des compétences, la Mission retient pour chaque collectivité une « *compétence d'initiative* » et la possibilité d'agir sur la base d'une procédure de « *constat de carence* ».

La Mission propose :

- le renforcement d'un rôle de « chef de file » de la région en matière de développement économique, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation ;
- la création d'un portail unique régional en direction des entreprises, d'une agence de développement économique métropolitaine ;
- l'élaboration d'un plan région-département, la régionalisation de la gestion des fonds européens ;
- l'adoption de schémas régionaux spécifiques (numérique, médico-social, environnemental) ;
- le maintien d'une ingénierie publique au profit des collectivités et de leurs établissements ;
- le développement de l'inter-modalité, de la péréquation, de la mutualisation, de l'expérimentation ;
- la généralisation du versement transport au bénéfice des autorités organisatrices régionales ;
- le rappel à l'État de ses engagements et de sa mission en matière d'infrastructures d'intérêt national ;
- l'élaboration d'une convention région-département-intercommunalités pour préciser les champs d'interventions ;
- l'homogénéisation des compétences régionales en matière de formation.

3. Sur les finances

La Mission rappelle son attachement au principe de l'autonomie fiscale, au lien fiscal entreprise-territoires, aux péréquations, à la révision des valeurs locatives et à leur actualisation.

¹ Cf. rapport p. 65.

Hostile aux nouveaux dégrèvements et exonérations, la Mission plaide la cause d'un impôt économique local, calculé à partir d'une double assiette « foncière » (attribuée aux communes et intercommunalités) à « valeur ajoutée » (pouvant aller aux départements et aux régions).

Estimant nécessaire le réexamen des nombreuses taxes locales, elle n'écarte pas l'attribution de parts d'impôts nationaux.

La métropole, par décision des communes membres, peut disposer d'une fiscalité communautaire se substituant progressivement aux fiscalités communales.

(3) Des similitudes

Si l'on compare la partie « unanime » du rapport d'Édouard Balladur au rapport d'Yves Krattinger et de Jacqueline Gourault, il existe de nombreux points de similitude. Certains relèvent de la loi, d'autres du règlement, si ce n'est du bon sens pratique.

Le rapport de la Mission sénatoriale peut paraître moins pressant en matière d'achèvement de la carte intercommunale : il n'en est rien. Son pré-rapport préconise que la carte de l'intercommunalité soit achevée à la fin de 2011 « *sur une base incitative* ». Il demande l'augmentation des compétences obligatoires des EPCI, la réduction du nombre des syndicats intercommunaux¹.

Ce même rapport est riche en matière de mutualisation, de relations contractuelles, de coopération, de délégation d'agences, de portail unique économique...

Une très large place y est accordée au conseil régional des exécutifs, au conseil départemental des exécutifs. Les praticiens de ceux-ci peuvent d'ailleurs être surpris de la place accordée à ces conseils dans le rapport sénatorial : elle révèle tout simplement les différences de comportements politiques qui peuvent exister dans nos régions et départements. Autant de sujets qui ne sont pas contraires à l'esprit du rapport Balladur.

Des deux côtés, le principe des métropoles est retenu², tout comme l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct par fléchage, la réduction de la taille des exécutifs communautaires, la double assiette d'un impôt économique (foncier et valeur ajoutée), la révision et la réévaluation des valeurs locatives, le lien fiscal entreprises-collectivités territoriales...

Au nombre des convergences : une absence, de part et d'autre. En effet, on peut être surpris qu'il n'y ait pas, en préambule de chacun de ces

¹ La préconisation n°7 suggérait la suppression de la législation relative à l'existence des pays... sans que cela ne puisse porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des communautés !

² Avec une différence, cependant, quant à leur forme juridique : le rapport « Balladur » préconise de faire des métropoles des collectivités territoriales ; la Mission sénatoriale recommande de les créer sous forme d'EPCI.

documents, une référence explicite et exhaustive aux principes constitutionnels qui gouvernent la vie de nos collectivités locales, à leurs rapports entre elles et l'État. Notre politique de décentralisation a une dimension constitutionnelle reconnue et enrichie par le Conseil constitutionnel.

Rappelons ces principes :

- le principe de décentralisation : l'alinéa 1^{er} de l'article premier de la Constitution fait de la France un pays décentralisé « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale... Son organisation est décentralisée*¹ » ;
- le principe de libre administration : article 34 : « *La loi détermine les principes fondamentaux : de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources*² » ;
- le principe d'existence : l'article 72 énumère les collectivités territoriales de la République, à savoir les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 ;
- le principe d'autonomie financière : l'article 72-2 prévoit que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* » ;
- le principe de non-tutelle : article 72 alinéa 5 : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* » ;
- le droit à l'expérimentation : introduit par l'alinéa 4 de l'article 72 : « *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* » ;
- le principe de subsidiarité : énoncé à l'alinéa 2 de l'article 72 : « *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* ». Le principe de subsidiarité se rapproche de la notion d'intérêt propre à la collectivité. Certains juristes considèrent cet alinéa 2 de l'article 72 comme la preuve constitutionnelle de la clause générale de compétence qui aurait pour première base juridique la loi du 4 avril 1884 (consacrée par une longue jurisprudence)³ ;

¹ « *Son organisation est décentralisée* », formule générale que la Constitution, reconnaissons le, explique peu. Cf. Jacques Caillosse « *Les mises en scène juridiques de la décentralisation* » LGDJ, 2009, p. 2 et 3.

² Ce principe est cependant contesté par certaines autorités éminentes, à l'instar de l'ancien Premier ministre Edouard Balladur (cf. rapport Krattinger-Gourault, p. 22).

³ Cf. Jacques Caillosse, *op. cit.* p. 105.

- droit au pouvoir réglementaire : article 72 alinéa 3 « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

A quoi servent des principes, une révision de la Constitution si le législateur ne s'y réfère pas ?

(4) La contribution du Conseil économique, social et environnemental

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental consacré à la réforme des collectivités locales, daté des 3 et 4 novembre 2009, reprend une expression classique¹ :

- la réforme de 1982-1983 « *a entraîné d'importantes transformations sur le territoire français et suscité une dynamique qui a responsabilisé les élus, émancipé les collectivités locales, rendu les décisions plus rapides, permis de réaliser des équipements plus nombreux. Elle a apporté un concours décisif au renforcement de la vie démocratique. La loi constitutionnelle de 2003 qui a assoupli l'organisation des collectivités locales, reconnu leur diversité, consacré leur autonomie financière, a conforté le mouvement engagé en 1982. Aujourd'hui, plus personne ne remet en cause la décentralisation* » ;
- le fonctionnement de la décentralisation est contesté. Malgré la multiplication des textes, les objectifs de simplification, de proximité, d'adaptation aux réalités locales, de limitation de l'État ne sont toujours pas atteints. La cohérence d'ensemble a été amoindrie, il y a crise de la démocratie représentative. Des dysfonctionnements sont de plus en plus dénoncés : multiplicité des niveaux et des structures, dispersion des lieux de décisions, enchevêtrement des compétences, complexité et ralentissement du processus de décision, absence de chef de file, autonomie de plus en plus incertaine, manque de transparence, coût pour la collectivité...²

¹ Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, avis présenté par Claude Roulleau. Journal officiel 2009. Le CESE a publié de nombreux rapports sur le sujet :

- « *La décentralisation et le citoyen* » Colette Brunet-Lechenault (juin 2001) ;
- « *Les métropoles et la structuration des territoires* » Jean-Claude Bury (avril 2003) ;
- « *La décentralisation et la nouvelle politique contractuelle* » Francis Vandeneeghe (juin 2004) ;
- « *Communes, intercommunalités : quels devenirs ?* » Pierre-Jean Rozet (juin 2005) ;
- « *La fiscalité et les finances publiques locales* » Philippe Valletoux (décembre 2006) ;
- « *L'évolution et le suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales* », Philippe Valletoux (octobre 2008).

² « *La réalité de l'autonomie financière des collectivités (existence de ressources propres dont elles peuvent disposer librement), pourtant consacrée par le nouvel article 72-2 de la Constitution et la loi organique de 2004, et de l'autonomie fiscale, qui en constitue un des aspects essentiels, (existence de ressources fiscales sur lesquelles elles ont un réel pouvoir en ce qui concerne l'assiette ou le taux), est de plus en plus incertaine* », rapport cité p. 15.

« L'existence du "millefeuille administratif", reprochée de façon récurrente à notre architecture territoriale, n'est pas propre à notre pays. Mais derrière cette apparente similitude, la France présente des disparités fondamentales avec ses voisins : un nombre très important de petites communes, des métropoles insuffisamment compétitives et des régions insuffisamment puissantes face à leurs homologues européennes, un manque de cohérence de l'ensemble ».

Pour toutes ces raisons, le Conseil économique, social et environnemental « se montre favorable à une réforme territoriale aboutissant à un système plus cohérent, plus compétitif, plus juste et plus lisible ». Il émet les conclusions et propositions suivantes :

- le redécoupage régional n'est pas un préalable à la réforme. Le souhaitable : des regroupements facultatifs, globaux ou autour de projets concertés ;
- le renforcement de la région doit s'opérer parallèlement au rapprochement département-intercommunalité (cf. rapport Mauroy). Le Conseil observe que plus de 60 % des budgets des départements sont consacrés à l'action sociale : « le retour à une stricte répartition par blocs serait aujourd'hui difficile, voire inefficace »¹ ;
- utiliser les critères « *compétences de gestion* » (pour identifier le département) et « *compétences stratégiques* » (pour identifier la région.) ;
- retenir le principe de chef de file ;
- le Conseil est réservé quant à la suppression de la clause de compétence générale ainsi que sur le conseiller territorial² ;
- très favorable au développement de l'intercommunalité, au principe des métropoles et à la coopération entre territoires partenaires, le Conseil privilégie toutes formes de contractualisation par rapport à l'obligation légale ;
- le Conseil fait de l'autonomie fiscale « *une dimension essentielle du principe de libre administration des collectivités territoriales* ». Il donne une définition de l'autonomie fiscale : « *une part importante des ressources des collectivités dépend des décisions prises par les élus dont ils assument politiquement la responsabilité* ». Il regrette que la loi constitutionnelle de 2003 n'ait pas prévu les moyens nécessaires à la réalisation de cette autonomie et que le Comité Balladur ne traite que très partiellement de la réforme des finances locales.

¹ *Op. cit.* p. 23.

² « Nous considérons que cette solution a des avantages : en réduisant le nombre d'élus et en faisant du conseiller territorial une sorte de guichet unique. Mais pour une réelle amélioration en termes d'efficacité de l'action publique, il faudrait aussi proposer des mesures complémentaires en matière de statut et de formation des élus », *Op. cit.* p. 53.

La réévaluation des bases doit servir la modernisation des taxes foncières¹. Quant à la taxe d'habitation, elle doit pouvoir reposer sur une assiette mixte (valeur locative et revenu du foyer). La simplification s'impose : il y a 51 principaux impôts locaux.

- Conserver un lien fiscal entre les entreprises et les territoires d'implantation ;
- le Conseil n'est pas opposé à l'idée d'un prélèvement additionnel sur l'impôt d'État. Les assemblées locales pourraient voter les taux (dans la limite d'un encadrement). Il demande la limitation des dégrèvements et des exonérations et la suppression de la « déliaison » croissante contribuable-citoyen ;
- attaché à une politique d'aménagement du territoire forte, le Conseil plaide pour un mode efficace de péréquation ;
- l' élu local, compétent, disponible, sécurisé, doit bénéficier d'un statut. Le problème c'est le coût du statut : il ne peut être réglé au niveau local. Le cumul, « exception française », réponse à la précarité du statut de l' élu, notamment sur le plan de la rémunération, doit être limité par la réglementation du régime indemnitaire².

Un impératif absolu : le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales

Tout commande l'existence d'un dialogue constructif, confiant et solidaire, entre les collectivités territoriales et l'État. Nos collègues Didier Guillaume et Jacqueline Gourault ont présenté sur ce point à votre délégation un rapport d'une grande pertinence et suffisamment étoffé pour qu'il ne soit pas nécessaire, ici, de consacrer de longs développements à cette question essentielle³.

Pour que ce dialogue se fasse, il importe que la représentation de nos collectivités soit complétée, dans le respect bien évidemment des associations existantes et à venir. Il faut créer un lien durable, organisé, pour que ces associations se rencontrent dans la continuité afin de procéder à des mises en commun, à la production d'études, d'observations et de propositions susceptibles de nourrir un échange responsable avec l'État, le Gouvernement, le Parlement et d'autres entités.

Des efforts de rapprochement, y compris avec l'État, sont à réaliser pour collecter des statistiques, les harmoniser, opérer des évaluations, des consolidations, des comparaisons.

L'amélioration de la connaissance de la décentralisation conditionne l'amélioration de celle-ci, de la démocratie locale et du bon fonctionnement de notre État.

L'émiettement associatif actuel est préjudiciable : il importe de le compenser.

¹ « Les collectivités locales pourraient prendre part aux procédures de révision et d'actualisation des valeurs locatives dans un cadre fixé par le législateur », *Op. cit.* p. 33.

² Le Conseil renvoie à la proposition de Jean Puech (2007).

³ « Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée », rapport d'information n° 272 (2010-2011) du 1^{er} février 2011.

Voilà pourquoi nous proposons de mettre en œuvre l'article 53 de la loi ATR du 6 février 1992 qui prévoyait la création d'un Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux.

Composé de représentants des associations des collectivités territoriales, de parlementaires, de membres des fonctions publiques, d'État et territoriale, d'experts, il avait pour fonction de mener « *toute étude et recherche sur l'organisation, le financement et les compétences des collectivités territoriales et des services publics locaux* ».

D'autres propositions de ce genre ont été faites : Agence de la décentralisation, Haut Conseil des territoires... Nous ne devons avoir aucune religion déterminée sur l'appellation, l'organisation. Celle-ci doit être ouverte, elle n'a pas vocation à se substituer aux associations, au Parlement, au Gouvernement mais à les aider dans l'exercice de leur pouvoir décisionnel.

Lors de son audition par votre Délégation le 31 mars 2011, le président de l'Association des maires de France exprimait un sentiment voisin lorsqu'il rappelait, qu'à l'occasion du Congrès des maires de France de novembre 2010, il avait appelé solennellement l'attention du Président de la République sur la nécessité impérieuse de réactiver, sur une base renouvelée, la Conférence nationale des exécutifs.

b) Synthèse de nos rencontres dans les départements

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, nous nous sommes rendus dans 17 départements y rencontrant près de 200 personnes (élus, associations d'élus, agents de la fonction publique d'État et de la territoriale), auxquelles il convient d'ajouter plusieurs dizaines de personnes entendues au Sénat : représentants des associations d'élus, de fonctionnaires territoriaux, du Gouvernement (DGCL, DATAR,...)¹.

La synthèse de ces entretiens territoriaux peut se diviser en cinq parties :

1. La responsabilité des gestionnaires décentralisés
2. Leur rapport à l'État
3. L'autorité déconcentrée de l'État
4. L'intercommunalité
5. Les sujets particuliers.

Les critiques émises par nos interlocuteurs ne doivent absolument pas être interprétées comme relevant du négativisme. Attachés à leur mission, à une certaine conception de l'État, dévoués à l'intérêt général en prise directe avec la population, leurs auteurs se veulent constructifs. Tous, sans exception, portent sur la décentralisation un jugement positif, et même souvent très positif.

¹ La liste des personnes rencontrées par le groupe de travail figure en annexe.

(1) La responsabilité des gestionnaires décentralisés

Les élus estiment qu'ils gèrent bien leurs collectivités et acceptent mal les critiques qui leur sont adressées concernant la croissance des dépenses décentralisées.

Au titre de leur défense, ils peuvent se faire accusateurs. À l'origine de cette croissance, ont ainsi été mentionnés les facteurs explicatifs suivants :

- les transferts de compétences. Bien souvent, les services et le patrimoine transférés se trouvaient en mauvais état. Il est incontestable que la région et les départements ont beaucoup investi dans les lycées et les collèges (constructions neuves, rénovation). La situation financière des personnels transférés a été améliorée. *Idem* pour le transport ;
- ces transferts ont exigé une adaptation des services gestionnaires. Ils ont imposé des recrutements ; ils ont exigé la mise en place d'une véritable politique de formation dont le coût (financier, mais aussi administratif dans la mesure où un service public doit bien « faire face » à l'absence d'un agent en formation) se révèle proportionnellement fort (voire trop) lourd pour les petites collectivités, comme l'ont souligné la plupart des organisations représentatives des personnels territoriaux ;
- indépendamment de la décentralisation les collectivités ont dû développer ou créer des services. Nous constatons ceci dans le secteur des services à la personne, le soutien aux associations d'environnement scolaire, l'alignement des services de la périphérie sur ceux de la ville centre, le développement des fonctions de conseil à la maîtrise d'ouvrage, la création d'agences déconcentrées départementales, les services d'animation, de sécurité... Le domaine de l'environnement appelle des compétences personnelles ;
- les dépenses de fonctionnement ne se retrouvent pas toujours dans le budget direct des collectivités ou de leurs établissements : nombre de départements ont choisi de subventionner les associations départementales des maires pour qu'elles recrutent des experts conseillant les communes ;
- l'État ne s'est pas toujours montré « *fair-play* » vis-à-vis des collectivités territoriales. Nombre d'exemples ont été donnés d'une attitude qui, on le comprend aisément, suscite parfois une certaine amertume chez les personnes qui en sont les victimes lorsqu'elles se retrouvent ensuite accusées de dépenses trop généreuses, voire inconsidérées : le calcul de la compensation du transfert des TOS sur la base du coût en « pied de corps », autrement dit d'un agent en début de carrière, alors que bien des personnels transférés avaient déjà plusieurs années d'ancienneté ; l'attente de l'effectivité d'un transfert de services aux collectivités territoriales pour décider, au niveau national, une augmentation de la rémunération des personnels (comme ce fut le cas,

par exemple, pour les pompiers, à qui fut octroyée une augmentation au lendemain du transfert des SDIS aux départements) ; forte réduction par l'État de son effort pour l'entretien d'équipements (ports, routes...) dans les années précédant leur transfert aux collectivités territoriales, contraignant ensuite celles-ci, devenues propriétaires, à des dépenses longtemps différées et minimisant la compensation de l'État, calculée sur la base des dépenses effectuées lors de la période ayant précédé le transfert... ;

- les collectivités sont tenues de se substituer à l'État ou d'en devenir partenaire pour organiser des services d'État qui disparaissent (ex : l'instruction des permis de construire, la fermeture de gendarmerie) ou faire avancer des investissements lourds (ex : lignes TGV, universités, routes nationales). Les départements contestent la dette de l'État à leur égard concernant le financement des allocations de solidarité individuelles ;
- les collectivités locales contestent l'inflation des normes qui s'imposent à elles et qui sont financièrement très coûteuses.

Dans le souci d'éviter la polémique, il est nécessaire d'avoir une compréhension objective de la situation, de ne pas opposer « économie » et « collectivités territoriales », de reconnaître les efforts de gestion réalisés.

(2) Le rapport à l'État

Le rapport des élus à l'État ne souffre aucune ambiguïté : les élus demeurent très attachés à l'État, à son rôle et à sa présence.

La présence de l'État c'est d'abord celle du préfet, du sous-préfet. Ces deux personnes doivent demeurer en place un minimum de temps (deux ans)¹. La moyenne, selon le président de l'Association des membres du corps préfectoral, M. Daniel Canepa, est malheureusement légèrement supérieure à deux ans ce qui, en soit, est bien en-deçà du raisonnable ; de surcroît, plusieurs personnes rencontrées ont apporté leur témoignage sur des exemples – si l'on peut dire – de séjour de préfets inférieur à une année, voire de l'ordre de six mois. Lors de l'audition par votre délégation de M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, notre collègue Éric Doligé a même fait état, pour son département du Loiret, de la succession de trois préfets au cours de la seule année 2010 !

Est-il besoin de démontrer qu'un tel rythme de rotation de ces fonctionnaires, interlocuteurs pourtant ô combien précieux des élus, ne favorise pas le travail en commun ?

Les élus déplorent également l'absence de visite ministérielle ou le déplacement « coup de vent », toute chose qui ne favorise pas le dialogue.

¹ *Dont un an pour apprendre.*

Très attachés au sous-préfet, les élus regrettent la centralisation opérée à la préfecture du département ou de la région, le préfet du département perdant une partie de ses prérogatives au profit du préfet de région. Facteur aggravant, plusieurs fois souligné, cette « régionalisation » de l'administration déconcentrée se traduit par une perte d'efficacité et de réactivité des préfectures de département, dont la capacité d'action peut être bridée par la nécessité d'attente de consignes de la part du préfet de région (qui dispose désormais d'un pouvoir d'instruction sur ces collègues du département pour la conduite des politiques publiques).

D'une manière générale, le diagnostic des élus coïncide parfaitement avec celui dressé par la Mission sénatoriale d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales, animée par nos collègues François Patriat, président, et Dominique de Legge, rapporteur¹ : paradoxe d'une démarche tendant à renforcer la régionalisation de l'administration territoriale de l'État alors que, en ce qui concerne l'administration décentralisée, le curseur du couple région-département se déplace plutôt du premier vers le second ; le risque de remise en cause du rôle du préfet de département comme interlocuteur privilégié des élus, au titre de sa proximité, dans la conduite des politiques publiques...

Il existe donc une demande de proximité. En règle générale, les rapports personnels des élus avec les préfets et sous-préfets sont bons.

Dans cette demande de proximité figure bien évidemment le maintien des services publics.

Par ces observations précédentes, nous voyons que les élus rencontrés – toutes sensibilités confondues – mettent en cause un État qu'ils jugent généralement « distant », « incertain » et « affaibli ».

- **Un État « distant »**

Ce jugement s'appuie sur différentes considérations. Le rôle du préfet a changé : il ne porte plus sur de grands projets. Il a perdu de son autonomie. L'État « *censeur* » ne dialogue plus comme avant. L'unilatéralité engendre de l'amertume. La politique de la norme, du chiffre semble l'emporter.

Ce sentiment d'un État « censeur » est aggravé par l'altération de son rôle de conseil : entre la diminution des effectifs consacrés à cette mission et la réorganisation des préfectures, les élus et agents territoriaux en quête de conseil auprès de l'État ne savent souvent plus à quelle porte frapper, ni même s'il y en a une. L'équilibre d'hier, et globalement satisfaisant, entre contrôle et conseil est considéré comme rompu, la RGPP ayant en quelque sorte conduit le premier à « cannibaliser » le second (sans, circonstance aggravante, en avoir vraiment les moyens, du fait de l'affaiblissement de l'État : cf. ci-dessous).

¹ Rapport d'information du 22 juin 2011 (Sénat, n° 666).

Distance encore : avec la réforme des services déconcentrés il y a une perte des repères. Hier, le maire connaissait la « DDE », la « DDAS », le « DHF »... La dépersonnalisation éloigne.

Selon certains maires, les relations avec les agences seraient difficiles : ces agences seraient trop souvent enfermées dans un formalisme ultra-rigide : « *les présidents défilent et les directeurs généraux deviennent indépendants* ». Ces mêmes ont l'impression que les préfets ne sont pas à leur écoute. Ils les voient comme des « *missi dominici* » chargés de faire passer le message du Gouvernement.

La multiplication des structures déconcentrées conduit à des réunions à effectifs pléthoriques à l'intérieur desquelles la voix du maire, diluée dans le nombre, se retrouve à égalité avec celle du président d'association.

La distance se conjugue avec le sentiment de déconsidération, sentiment particulièrement vivant chez les élus des petites et moyennes communes.

Conclusion : l'État n'a pas, selon beaucoup d'élus et d'agents territoriaux, tiré les conséquences de la décentralisation. Il existerait une césure entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale (« *Il faut que les gens se rencontrent* », « *L'État consulte mais ne négocie pas* », « *On est reçu mais pas consulté* »)¹.

- **Un État « incertain »**

Ce sentiment est très lié à la période actuelle. Les élus ont l'impression de ne pas savoir de quoi demain sera fait.

Ils mettent en cause la réforme de la taxe professionnelle et « les clauses de revoyure », manifestation selon eux d'un État qui navigue à vue dans la conduite de la décentralisation. Soucieux de prévision, de programmation, d'engagement à l'égard de leurs concitoyens, des entreprises, ils ont pourtant besoin d'assurances que l'État ne leur donne plus.

Un exemple : le produit de la CVAE ne serait connu qu'au mois de juillet de l'année budgétaire.

Le « *harcèlement textuel* » alimente également cette incertitude : la vie a besoin de durée.

« *L'État stratège* » n'existe plus et, dans cette incertitude, il y a également le non-respect par l'État de ses compétences et de ses engagements. Des annonces présidentielles n'ont de réalité qu'avec des financements décentralisés (« *Je ne vais plus sur vos compétences, venez sur les miennes* »). Les immixtions médiatiques de l'État dans les « *affaires locales* » brouillent le bon ordre des responsabilités.

- **Un État « affaibli »**

¹ Des interlocuteurs regrettent « la culture jacobine » de l'État et l'affaiblissement de la DGCL (Direction générale des collectivités locales) qui a fait vivre « une culture de négociation ».

La RGPP diminue la capacité d'intervention de l'État, tout spécialement dans l'un des domaines régaliens : celui du contrôle de la légalité.

Dans certains départements, nos interlocuteurs élus nous ont dit que la RGPP n'était pas comprise car mal expliquée : il serait souhaitable que les nouveaux directeurs aillent à la rencontre des maires.

La diminution du budget de l'État limite ses capacités d'intervention : le gel des dotations inquiète les responsables des collectivités territoriales.

Le maire d'une grande ville nous explique que *« la réforme des services déconcentrés conduit à avoir, dans les faits, trois directeurs départementaux de l'environnement... pour être sûr que les choses se passent sans problème et que la préfecture suive, il faut traiter directement avec l'Élysée »*.

Un autre nous tient le langage suivant : *« L'administration déconcentrée de l'État est en pleine déliquescence... Au final, les services déconcentrés n'ont plus pour rôle principal que de veiller aux normes : la mission de contrôle occulte complètement la mission d'accompagnement. Les préfets ne gardent plus guère que la sécurité comme prérogative ; ils s'y investissent avec d'autant plus de force qu'ils n'ont plus que cela... »*. En résumé, non seulement l'État contrôle au lieu d'accompagner, mais, faute de moyens, il le fait mal : au contrôle-dialogue se substitue un contrôle-chicane et, en définitive, au bon sens se substitue la logique de l'application rigide de la norme, parfois au mépris de son esprit.

(3) L'autorité déconcentrée de l'État

Que nous disent ses représentants ?

L'État a souhaité donner à l'autorité préfectorale (régionale et départementale) une capacité d'agir et de parler en réorganisant son administration territoriale.

Nous assistons à un renforcement de la conduite des politiques publiques au niveau régional, à un regroupement des services régionaux et départementaux sans que ceux-ci ne soient le prolongement de l'organisation gouvernementale¹.

En toile de fond les moyens financiers, humains diminuent, l'application d'un politique nationale en appelle à la coordination, à la mutualisation, *« à faire mieux avec moins »*.

Voici le résumé de nos rencontres préfectorales :

¹ Des compétences relèvent du préfet de département (sécurité, contrôle de la légalité, police des étrangers). Le pilotage régional ne place pas le préfet du département sous l'autorité hiérarchique du préfet de région : ses arrêtés ne font pas l'objet d'un recours hiérarchique devant celui-ci. Le préfet de région parle au nom des agences : il en est le délégué sur son territoire.

Le rôle du préfet a évolué : présent sur les grands dossiers de l'État (économie, emploi), vivant une réelle déconcentration, autonome, il n'intervient plus dans le quotidien¹.

Cette évolution marque tout simplement la reconnaissance de la décentralisation.

La diminution des moyens de l'État ne souffre aucun doute mais il y a un bon usage à faire de la RGPP².

Elle oblige à mutualiser, à travailler ensemble, à rechercher la productivité, la culture du service. Démarche intéressante, mais les considérations budgétaires ont pris le pas. Des tensions conflictuelles et démobilisatrices existent : les fonctions supports déclinent (secrétariats), l'exercice du contrôle de la légalité frôle la limite de la simplification...

Les résistances des ministères qui veulent conserver leurs prés carrés, soutenus par les organisations syndicales, demeurent. Des tensions administrations centrales-administrations déconcentrées existent. « Jeunesse et sport », « concurrence », recentralisent en saturant les services déconcentrés. Des alliances centrales (finances-équipement) jouent contre la déconcentration.

Il n'empêche que le préfet bénéficie d'une large déconcentration. L'opposition préfet de région et préfet de département existe ; d'où l'importance de la collégialité.

Un certain malaise se constate chez les préfets de départements qui ont le sentiment de ne pas participer à l'élaboration des politiques qu'ils seront chargés d'appliquer (ex : la politique de l'eau). Certains éprouvent également – ou laissent percer – un sentiment d'infériorité du fait de la tendance des administrations centrales à s'adresser systématiquement au préfet de région : le ministère de l'Environnement est cité ; il privilégie les schémas que les préfets de département mettent en œuvre. Une sorte d'aristocratie se met en place (ministère, administrations centrales, préfets de région).

Tout comme les élus, le corps préfectoral réclame de la visibilité : la réussite de la déconcentration suppose que l'on évacue le problème des effectifs et qu'au nom de la lisibilité, de la stabilité, on sanctuarise les effectifs.

Nos interlocuteurs sont d'accord pour voir ainsi leurs fonctions préfectorales :

¹ Les élus reconnaissent cette évolution mais ils disent que les services préfectoraux « compensent » par leur pointillisme (et de donner comme exemple l'élaboration du Programme de prévention contre les risques d'inondation –PPRI).

² Les préfets rencontrés estiment que la nouvelle organisation territoriale de l'État n'a pas encore été pleinement intégrée par les élus, que les nouvelles directions ne sont pas encore identifiées « mais ce n'est qu'une question de temps ». Tous auraient préféré que l'on commence par une définition des missions.

- dans une France où l'État n'a plus l'exclusivité de l'intérêt général, les préfets doivent être des « *ensemblers* ». Il est rare que l'État puisse agir seul : le temps du partenariat s'impose, y compris dans les domaines propres à l'État tels que la sécurité ;
- « *réducteur de tension* », « *arbitre* », « *médiateur* » « *coordonnateur des attentes partagées* », « *personne d'écoute* », le préfet exerce une « *fonction collective et collégiale* ». Tête de réseau, il a la charge de faire passer une culture, à lui d'impulser, de coordonner, de « *donner de l'avenir, du futur* »...

Tout sera fonction de la mentalité départementale ou régionale, de l'atmosphère entreprenante ou résignée, active ou passive, de l'expansion ou de la régression.

Le travail du préfet diffère selon la conception des ministres et plus spécialement du ministre de l'Intérieur, suivant l'intelligence de leurs relations : la multiplicité des circulaires et des ordres aboutit à des nuisances, à l'interrogation...et à la sélectivité territoriale !¹

(4) L'intercommunalité

Nous abordons un sujet sensible (mais, heureusement, consensuel dans son principe) et d'actualité : l'intercommunalité.

Pour des raisons historiques et culturelles, le processus de l'intercommunalité revêt des configurations très variables. Là où il est inexistant, incomplet, il convient de faire œuvre de pédagogie et de diplomatie.

L'intercommunalité se bâtit autour d'un projet communautaire élaboré collectivement, sur la base du plus large consensus.

Le « pourquoi » doit précéder « le comment » et « le quoi ». Aussi l'intercommunalité ne consiste-t-elle pas simplement à créer ou à étendre un périmètre, à mettre en place une nouvelle structure juridique. Elle se définit par une logique de mise en commun et de développement, fondée sur des équipements, des actions, des services. Elle est inséparable d'un approfondissement de la démocratie marqué par l'information, la participation, la consultation.

Elle prend du temps : le temps intercommunal diffère du temps municipal.

Pour réussir cette coopération, il convient aussi de rassurer, de faire comprendre que l'intercommunalité est une chance et que, avec elle, la commune, le pouvoir du maire demeurent. Aux différents acteurs de s'accorder sur les attributions de celui-ci. Les champs possibles ne manquent

¹ D'une manière générale, les préfets demandent de la confiance, de la durée (comme les élus) et vivent très mal l'intervention pressante des administrations centrales sur les moyens déconcentrés.

pas : école, permis de construire, gestion du patrimoine communal, police, état civil, représentation, éclairage public...

Selon l'expression du maire d'Apt, M. Olivier Curel, « *On a fait des remparts, il faut faire des passerelles* ». Et ces passerelles, loin de diminuer le pouvoir des élus municipaux, l'augmentent en leur donnant la possibilité de participer à des décisions étrangères à la sphère communale initiale.

Attachés au volontariat, les maires sont hostiles à l'unilatéralité et à la précipitation.

Le dispositif de la loi du 16 décembre 2010 concernant l'intercommunalité n'a pas soulevé d'opposition de principe : chacun voit bien la nécessité et l'utilité de la restructuration proposée. Il faut rechercher une nouvelle efficacité, un meilleur rapport coût-efficacité, de nouvelles solidarités et responsabilités.

Il faut créer un état d'esprit qui permette d'avancer : les élus y ont toute leur part. Ils n'ont pas à s'abriter derrière le préfet. Tous doivent se mobiliser pour réussir le grand chantier de l'intercommunalité. Faire jouer les traditionnelles oppositions « urbain » contre « rural », « grand » contre « petit », « riches » contre « pauvres », « centre » contre « périphérie » tourne le dos à l'avenir. La construction de l'intercommunalité commande que soient dépassées les postures partisans.

Il faut passer de la protestation à la construction !

(5) Les sujets particuliers

Nous avons posé plusieurs questions spécifiques à nos interlocuteurs élus :

- Seriez-vous d'accord pour que le département devienne « le Sénat des communautés » ?

Par cette expression, sous réserve du maintien du département, votre rapporteur imagine un département « conseil », « expert » (facultatif) de la coopération intercommunale et composé de « conseillers départementaux » élus dans une circonscription qui correspondrait à l'intercommunalité (et selon un mode de scrutin qu'il faudrait déterminer en conséquence).

Cette fonction d'assistance à la maîtrise d'ouvrage de communes et de communautés doit pouvoir associer l'État, la région, le département, les communautés, les associations d'élus, le tribunal administratif, la chambre régionale des comptes... Tous nos interlocuteurs se félicitent des bons rapports noués avec celle-ci.

La quasi-unanimité de la réponse a été positive.

Les réponses négatives, très rares, relevaient plutôt de la réserve que d'une opposition radicale. Elles tenaient à la crainte de voir le département, via sa fonction de conseil, exercer *de facto* une sorte de tutelle sur le bloc communal (crainte qui, selon votre rapporteur, n'a pas lieu d'être dès lors que

la mission ainsi impartie au département serait d'ordre purement technique et juridique mais qui traduit, une fois de plus, la nécessité de toujours prendre le temps de la discussion et de l'explication dans l'évolution de la décentralisation). Pour la plupart, ces réponses négatives émanaient d'élus hostiles à l'institution départementale.

- Considérez-vous nécessaire la révision des bases servant au calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ?

Cette question concerne le système fiscal local.

Tous les élus rencontrés sont favorables au maintien d'un système fiscal local et par voie de conséquence à cette révision des bases. Conscients de sa nécessité, ils se déclarent prêts à y participer.

Un large accord se dégage pour que cette révision se fasse au niveau intercommunal ; quelques élus retiennent le niveau départemental.

Tous proposent une phase de transition pour lisser les évolutions et se réfèrent au principe selon lequel chacun doit payer selon sa capacité contributive.

- Quelle assiette pour la taxe d'habitation ?

Deux réponses : les revenus ou une assiette mixte combinant valeur locatives et revenus. Dans tous les cas, le revenu servant de base, en tout ou en partie, à la taxe d'habitation doit rétablir le lien citoyen-contribuable (au besoin symboliquement pour les moins fortunés). Cette critique de la politique des exonérations à tout-va conduit à préconiser une assiette inspirée de la CSG plutôt que de l'impôt sur le revenu.

- Quelle appréciation portez-vous sur les pays ?

Pour les uns ce sont des entités pertinentes qui correspondent à des bassins de vie. Ils permettent de faire travailler ensemble des élus des « *champs* » et de « *la ville* ». D'autres ne saisissent pas la réalité du pays et craignent que la reconnaissance de celui-ci soit une manière de « *partager la dette urbaine* ».

Enfin, en ce qui concerne les divers points évoqués avec les interlocuteurs du groupe de travail, mentionnons :

- le statut de l' élu, sur lequel les personnes rencontrées ont des idées très précises : elles attendent une amélioration de leur sécurité sociale, souhaitent une organisation de leur retour à la vie active, pour les petites communes un financement mutualisé de leurs indemnités ;

- le rapprochement nécessaire entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État. Beaucoup de personnes rencontrées, élus ou représentants des organisations professionnelles, vont jusqu'à appeler de leurs vœux une fusion des trois fonctions publiques. Sans aller jusque là, d'autres en appellent à une harmonisation (reconnaissance des grades, par exemple) et

davantage de travail en commun et de mobilité entre l'État et l'administration décentralisée. Sur ce dernier point, le constat est souvent fait – pour le déplorer – de l'existence de « passerelles à sens unique » : s'il est – relativement – facile pour un fonctionnaire de l'État d'être détaché auprès d'une collectivité territoriale, l'inverse se rencontre beaucoup plus rarement ; cette situation est d'autant plus regrettable que la fonction publique territoriale est riche en personnels de talent dont les compétences pourraient être précieuses à l'État.

CONCLUSION

La liste des évidences mériterait beaucoup d'ajouts. Nous avons voulu nous en tenir à celles qui nous paraissaient les plus constructives dans une perspective parlementaire.

Nous aurions pu citer des évidences qui divisent : l'interdiction du cumul des mandats, le vote local des citoyens étrangers non européens, le conseiller territorial...

Il peut nous être fait reproche de n'avoir pas consacré de développement à la décentralisation en Europe. Les pays de l'Union européenne ont fait le choix de la décentralisation mais il n'existe pas de modèle européen décentralisé. Il faut d'ailleurs que nous nous en gardions !

L'étude comparative a son importance sous une double condition :

- que l'on connaisse bien les systèmes étudiés. Présenter l'organisation institutionnelle allemande comme un exemple de simplicité ne peut que nous induire en erreur ;
- chaque pays a sa culture, son histoire, tout spécialement le nôtre. Veillons à en tirer le meilleur parti.

Ceci étant, tout en étant hostile à « l'Europe des régions », votre rapporteur est convaincu que nos régions sont des acteurs effectifs pour la mise en œuvre d'une politique européenne de réduction des inégalités et de développement, tout comme les réseaux des villes.

Nous aurions pu nous investir dans une approche historique plus développée. La leçon de l'Histoire, qui vaut pour demain, est simple : la prospérité est là lorsqu'il y a volonté et capacité d'entreprendre (voyons l'histoire et l'actualité de nos villes), lorsqu'il y a confiance entre État et collectivités, lorsque le pacte républicain a un sens et un contenu.

PROPOSITIONS

1. Faire vivre les principes constitutionnels

Notre république, décentralisée dans son organisation, s'est dotée de principes constitutionnels : tant qu'ils demeurent, nous devons les rappeler, les faire vivre : pour cela, le législateur doit s'y référer et veiller continuellement à donner corps à leur contenu :

- principe de décentralisation (art. 1^{er}) ;
- principe de libre administration (art. 34 et 72), sans oublier l'une de ses implications consacrée par le Conseil constitutionnel : l'exigence d'attributions effectives ;
- principe d'existence (art. 72) ;
- principe d'autonomie financière (art. 72-2) ;
- principe de non tutelle (art. 72, alinéa 5) ;
- principe d'expérimentation (art. 72, alinéa 4) ;
- principe de subsidiarité (art. 72, alinéa 2) ;
- droit au pouvoir réglementaire (art. 72, alinéa 3) ;
- principe de libre-disposition des ressources (art. 72-2, alinéa 1) ;
- exigence d'un niveau suffisant de ressources propres (art. 72-2, alinéa 3) ;
- accompagnement financier des transferts de compétences en provenance de l'État et des créations ou extensions de compétences (art. 72-2, alinéa 4) ;
- objectif de péréquation (art. 72-2, dernier alinéa).

2. Créer un Institut des collectivités territoriales

Dans le souci de favoriser la modernisation et la cohérence de la décentralisation, le bon fonctionnement des services publics locaux et de la démocratie locale, l'excellence d'un dialogue des collectivités territoriales entre elles et avec l'État, il est proposé, dans le respect de la vie associative, de mettre en œuvre l'article 53 de la loi ATR du 6 février 1992 prévoyant la création d'un Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux.

Ce besoin a souvent été exprimé tout au long de ces trente dernières années :

- rapport Claude Martinand (janvier 1986) ;
- rapport Michel Bernard (juillet 1988) ;
- rapport Jean-Louis Langlais (avril 1989) ;
- rapport Humbert Battist (juillet 1983) ;
- rapport Edmond Hervé (octobre 1990).

L'idée est de faire en sorte que les acteurs de la décentralisation (représentants des élus, du Gouvernement,...) disposent d'un lieu de rencontre et d'échanges leur permettant de s'accorder sur les éléments de base d'un dialogue apaisé et constructif : se mettre d'accord sur les définitions des concepts, sur des méthodes de calcul (par exemple pour l'investissement des collectivités territoriales), sur les chiffres (l'observateur ne pouvant qu'être frappé de constater que, par exemple, les statistiques sur le contrôle budgétaire de la DGCL et de la Cour des comptes ne coïncident pas ou que le montant des investissements des collectivités calculé par l'Observatoire des Finances locales n'est pas le même que celui calculé par la Cour des comptes) sur des propositions.

Dans le même esprit, il a été proposé de créer une « Agence de la décentralisation », un « Haut Conseil des territoires »... Peu importe le titre, ce sont les fonctions qui comptent. Au service de tous et notamment des associations d'élus (très nombreuses) le travail de cette organisation devrait faciliter leur coopération avec l'État.

3. Renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales ainsi qu'entre les collectivités territoriales elles-mêmes

Comme l'a mis en avant le récent rapport de nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, de nombreuses instances existent, parmi lesquelles :

- la conférence nationale des exécutifs ;
- le comité des finances locales et, en son sein, la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ;
- la conférence nationale des finances publiques ;
- le conseil d'orientation des finances publiques.

Il convient de s'interroger sur le nombre de ces commissions et sur leurs missions.

Les exigences du jeu démocratique, la complémentarité des politiques nationales territoriales dans désormais toutes les sphères de l'action publique ainsi que contraintes budgétaires et financières obligent au dialogue, à la concertation et à la contractualisation.

Dans un souci d'efficacité et de coordination, on pourrait imaginer que ces commissions deviennent, à l'instar de la CCEC et de la CCEN, des instances spécialisées du Comité des Finances locales.

Afin de relayer ce dialogue au niveau local, la conférence des exécutifs régionaux et départementaux doit être obligatoire et effective.

4. Affirmer la priorité de la relation contractuelle

a) entre l'État et les collectivités territoriales

La loi du 13 août 2004 a fait de la région l'interlocuteur privilégié de la DATAR en charge de la cohésion et de l'équité territoriales, elles-mêmes dépendantes de l'Union Européenne. Les contrats opérationnels européens viennent en effet appuyer les contrats de projets État-région (CPER). Ceux-ci, dont la campagne 2014-2020 se prépare actuellement, lient l'État et la région, parfois les inter-régions, les départements, les grandes métropoles et les pays.

Ces contrats constituent des instruments essentiels s'ils sont – comme le souhaitent les associations d'élus – synthétiques, réunissant l'ensemble de l'action gouvernementale.

Sur ce point, regrettons que la ville ne soit pas incluse dans cette démarche.

Cette unité contractuelle ne doit pas empêcher l'existence de documents plus conjoncturels ou plus spécifiques dès lors qu'ils s'inscrivent dans l'économie générale du contrat de projets. Citons à titre d'exemple « les contrats de site » qui accompagnent les territoires en difficulté.

Les schémas de services collectifs doivent également avoir une nature contractuelle (ex : dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a été retenu « *le schéma de transport horizon 2030* » qui doit favoriser l'accessibilité des territoires aujourd'hui enclavés).

L'élaboration et la réussite de ces contrats de projets reposent sur l'implication des régions et des préfets de région. Il faut souhaiter que la diversité des agences ne soit pas un frein à ce processus qui ne peut que favoriser le travail communautaire ou intercommunautaire.

Tout ceci ne peut vivre qu'avec le retour d'un « État stratège ».

b) entre les collectivités territoriales et leurs établissements

Sur ce point, les formes et les sujets ne manquent pas : « contrat de territoire », « convention d'aménagement du territoire », « convention de bassin »... Il est évident que la réussite des schémas départementaux demande de la contractualisation.

Tous ces contrats territoriaux, amplifiant le contrat État-région, véritable contrat de développement, doivent devenir des « contrats de mandature » entre la région, les départements et les communautés.

5. Moderniser le département

Le département, s'il veut demeurer, doit se moderniser :

- en réunissant des élus émanant de circonscriptions communautaires ;
- en assumant une double mission de solidarité sociale et territoriale.

Au titre de cette dernière, il faut tirer les conséquences de la RGPP. Le département, en tant que collectivité territoriale, doit pouvoir mettre à disposition des communes et communautés qui le souhaitent une capacité d'expertise et de conseil en lien avec l'État, les collectivités décentralisées et leurs établissements, la chambre régionale des comptes, le tribunal administratif et les organismes privés compétents.

En tout état de cause, il y a place au niveau départemental ou régional, pour un organisme « conseil-expert-service » auprès des collectivités et de leurs établissements. Il pourrait prendre la forme d'une « Agence territoriale ». Si les fonctions sont évidentes, l'organisation, ou encore le statut restent à délibérer. Plusieurs solutions pouvant être retenues.

6. Reconnaître la fonction économique et redistributive des collectivités territoriales

La fonction économique et redistributive des collectivités territoriales et de leurs établissements doit être reconnue. Cette question fera prochainement l'objet d'une analyse spécifique de votre délégation, qui a chargé notre collègue Pierre-Yves Collombat d'un rapport sur le rôle économique des collectivités territoriales.

7. Moderniser la fiscalité locale

Tout d'abord, la libre administration des collectivités suppose qu'une partie des ressources de celles-ci repose sur le respect du principe de l'autonomie fiscale. Aux côtés des financements d'État et européens, des dotations péréquatrices, les collectivités territoriales doivent donc conserver le pouvoir de fixer les taux de certains de leurs impôts, taxes et versements.

Il doit en être ainsi pour les impôts ménages, (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâtie), le versement transport, la cotisation foncière des entreprises.

Ensuite, la justice fiscale commande la révision des valeurs cadastrales ; celle-ci doit se faire à un niveau cohérent (territoire communautaire). La taxe d'habitation devrait avoir une assiette incluant les revenus et retrouver une progressivité tenant compte de la capacité contributive des intéressés.

8. Rendre à la région une véritable autonomie fiscale

La région doit retrouver une autonomie fiscale : autorité organisatrice des transports, il serait logique qu'elle puisse percevoir une part de versement transport, le montant total de celui-ci étant encadré. Dans ce même souci d'autonomie fiscale, la région pourrait percevoir une part de la TVA.

9. Instaurer un dispositif de financement national des allocations de solidarité

Le département est en charge d'une mission de solidarité sociale qu'il n'est pas question de remettre en cause. Néanmoins, force est de constater que les allocations de solidarité individuelle, définies par la loi, obéissent à des critères sur lesquels il n'a – et ne peut, compte tenu de la nécessaire égalité entre les citoyens – aucune prise. Aussi serait-il cohérent que leur financement relève de l'impôt national, avec un ticket modérateur à la charge du département.

10. Rapprocher le citoyen et le contribuable

Crise politique et crise fiscale étant liées, il est proposé, tout en respectant le principe de la capacité contributive des personnes, de limiter au maximum les exonérations fiscales. Le divorce citoyen-contribuable fait en effet courir des dangers à notre société et à la démocratie.

11. Créer des dispositifs de péréquation adaptés

Aucune péréquation digne de cet objectif constitutionnel n'est concevable sans un juste calcul de la richesse des collectivités territoriales (ce qui, une nouvelle fois, pose la question de l'actualisation des valeurs cadastrales). C'est un point auquel s'est opportunément attelée votre commission des Finances dans le cadre d'un groupe de travail sur la mise en œuvre de la péréquation qui, lui aussi, conclut à une clarification et à une redéfinition des instruments de mesure de la richesse des collectivités comme préalable au débat.

12. Valoriser les atouts de la coopération entre collectivités

A cette fin, il importe de favoriser l'application du titre III de la loi du 16 décembre 2010 relatif au développement et à la simplification de l'intercommunalité, de veiller à la cohérence entre les différents schémas, projets, plans, chartres...

Il convient également de prendre en considération le « Pays » et le Bassin de vie » et, plus généralement, de favoriser la coopération entre collectivités et la constitution de réseaux.

Cette ligne de conduite ne doit pas oublier la coopération transfrontalière, qui pourrait être développée en désignant une autorité déconcentrée unique.

Parlementaires et préfets ont à développer une pédagogie liant périmètre, projet, compétence et institution. Il est utile de rappeler que la gouvernance d'une intercommunalité et d'un conseil municipal différent.

13. Conjuguer critères quantitatifs et qualitatifs pour définir les métropoles

La loi du 16 décembre 2010 a retenu des critères quantitatifs (seuils de population) pour la constitution de métropoles. Cette logique purement arithmétique doit être complétée par la prise en compte de paramètres qualitatifs (recherche, développement technologique...), de nature à donner du sens à une initiative tendant à créer une métropole.

14. Renforcer la fonction stratégique de la région

Pour ce faire, il convient de réfléchir à la possibilité de donner un caractère réglementaire à ses différents schémas, qui deviendraient ainsi opposables. Éminemment souhaitable en soi, cette opposabilité doit être envisagée de manière à ne pas conduire à une forme de tutelle de la région sur les collectivités infrarégionales.

15. Valoriser et renforcer la fonction publique territoriale et le service public local

Cet objectif pourrait notamment être poursuivi :

- en sensibilisant les jeunes diplômés au service public territorial ;
- en favorisant la préparation aux concours de la FPT ;
- en maintenant le financement du CNFPT ;
- en favorisant la fluidité entre les filières de la FPT, entre les trois fonctions publiques ;
- en développant les collaborations INET-ENA pour la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Les efforts déjà accomplis sur ce point ne doivent cependant pas être négligés ;
- en ouvrant l'Enseignement supérieur aux cadres territoriaux ;
- en enrichissant la maîtrise d'ouvrage publique.

16. Assurer une stabilité aux autorités déconcentrées de l'État

Assurer les autorités déconcentrées (tout spécialement l'autorité préfectorale) d'une certaine stabilité utile, à la représentation de l'État, à la connaissance, au dialogue et à l'action.

17. Développer la mission pédagogique des responsables locaux auprès des citoyens

Il appartient aux responsables administratifs et politiques, dans le respect de leur statut, de s'investir dans une pédagogie civique fondée sur la proximité.

18. Impliquer davantage tous les acteurs dans la vie publique locale

Faire vivre pleinement les politiques d'informations de consultation, de participation et d'orientation pour redonner du dynamisme à la société civique.

19. Faire participer les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes à une fonction conseil dans le champ de la décentralisation

20. Ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales et leur donner des missions de conseil aux collectivités territoriales

21. Reprendre l'initiative législative parlementaire pour des textes à thème unique

En matière de décentralisation (comme d'ailleurs dans d'autres domaines), le législateur a souvent tendance à adopter des lois « fourre-tout », régissant de multiples aspects de ce vaste sujet. La clarté de la loi impose des textes autant que possibles spécifiques, régissant des questions bien identifiées et permettant des adaptations en fonction des particularités de l'action territoriale : pour la formation professionnelle, pour la santé...

ANNEXES

Examen du rapport par la Délégation, le 28 juin 2011

La délégation procède à l'examen du rapport de M. Edmond Hervé, rapporteur, sur le bilan de la décentralisation.

M. Edmond Hervé, rapporteur. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je veux procéder à des remerciements :

- à vous tout d'abord, monsieur le président, qui, non seulement, avez confirmé notre entreprise, mais l'avez favorisée y compris en nous recevant dans votre département et à Jonzac ;

- à tous nos collègues qui nous ont accompagnés et reçus, notamment Yves Détraigne et Antoine Lefèvre ici présents. Nous nous sommes rendus dans dix-sept départements ;

- à toutes les personnes auditionnées, qui ont témoigné de leur compétence et de leur disponibilité.

La présentation de notre rapport se fera en deux parties. Tout d'abord, nous ferons une synthèse du rapport proprement dit, puis, nous vous résumerons nos vingt et une propositions.

Le rapport proprement dit se divise en deux parties : la première est intitulée « la richesse des textes » et la seconde est intitulée « les évidences ».

J'ai choisi, en introduction, de montrer que la décentralisation n'était pas née au début des années 80, mais qu'il s'agit d'un long processus puisque, déjà, en 1789 un débat initié par Mirabeau avait abouti à un équilibre entre le rationalisme départementaliste et le respect des communes. C'est un élément majeur de notre culture et de notre histoire, sans oublier les avancées successives bien avant les lois Defferre : sous la III^e République, avec la grande loi de 1884 portant charte des communes ; sous la IV^e République, en particulier avec la Constitution de 1946 qui a consacré en son sein le principe de libre administration des collectivités locales ; sous la V^e République, qui a notamment vu la création des districts urbains et de la région en tant qu'établissement public, et précisé que l'échec du référendum sur la régionalisation, décidé par général de Gaulle en 1969, n'était pas vraiment dû à la décentralisation.

La première partie de mon rapport est consacrée à la richesse des textes. Pour effectuer l'analyse, j'ai choisi de m'en tenir aux principaux documents généraux, institutionnels intéressant la métropole de 1982 à 2010. Ces documents, ce sont les textes législatifs, les débats et les rapports divers susceptibles de les éclairer. Dans un souci d'objectivité, j'ai suivi un ordre chronologique. En conclusion de cette première partie, je propose différentes classifications :

- selon une première classification, nous pouvons distinguer une période fondatrice, dans la première moitié des années quatre-vingt, puis une période de consolidation et de stabilisation et, plus récemment, une période de rupture ou d'innovation ;

- on peut aussi distinguer une période pragmatique puis une période doctrinale ;

- une autre classification nous permet de distinguer une période où la décentralisation a mis l'accent sur les élus et les citoyens puis une période, les années 2003-2010, que je qualifierai de globalité et qui a notamment été marquée par la révision de la Constitution (ce qui correspond à une approche nationale) et les réformes de la taxe

professionnelle et de décembre 2010 (dans le cadre desquelles l'approche des collectivités territoriales a été mise au service d'une approche nationale, d'ordre économique, liée en particulier à la maîtrise des déficits publics).

Nous tirons un certain nombre d'enseignements de l'examen de ces textes : tout d'abord, leur grande richesse ; ensuite, les limites du droit, car il ne suffit pas de décréter des règles pour qu'elles vivent ; enfin, les périodes marquantes et qui durent sont toujours celles qui s'identifient par l'équilibre, comme sous la période révolutionnaire ou encore lors de l'élaboration des lois Defferre.

Le thème de la seconde partie de ce rapport concerne « les évidences ». Nous en avons relevé sept principales, parmi lesquelles nous opérons une distinction entre les évidences négatives et les évidences positives :

– au nombre des évidences négatives, il y a d'abord un oubli qui me paraît important : la fonction économique et redistributive des collectivités territoriales est trop souvent occultée. Il y a aussi des illusions : je pense à la notion de « blocs de compétences » ; je pense aussi à la constitutionnalisation de certains principes, car il ne suffit pas, par exemple, d'inscrire dans le marbre le principe d'autonomie financière pour que celui-ci soit effectif. Enfin, nous soulignons l'absence de réforme fiscale locale, souvent réclamée mais qui n'a en réalité jamais eu lieu ;

– au nombre des évidences positives, il y a la transformation du paysage territorial avec la coopération intercommunale ou la régionalisation. Il y a aussi les chances de transformations du département. J'ajouterai également la fantastique mutation de la fonction publique territoriale, riche en personnels de qualité et qui s'est dotée de solides dispositifs de formation. Enfin, je citerai les nombreuses contributions à la formation d'un accord qui dépasse les clivages politiques, traduites dans différents rapports (Mauroy, Mercier, Belot, Balladur...) issus de différentes institutions (Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique, social et environnemental...).

J'en viens à présent aux propositions du rapport :

1. Nous nous sommes dotés de principes constitutionnels : principe de décentralisation (art. 1^{er}), principe de libre administration (art. 34), principe d'existence (art. 72), principe d'autonomie financière (art. 72-2), principe de non-tutelle (art. 72 alinéa 5), principe d'expérimentation (art. 72 alinéa 4), principe de subsidiarité (art. 72 alinéa 2), droit au pouvoir réglementaire (art. 72 alinéa 3)... Tant qu'ils demeurent, nous devons les rappeler, les faire vivre, en nous y référant et en assurant leur contenu.

A cet égard, je voudrais souligner que nous sommes dans un État unitaire et non pas dans un État fédéral : le contenu de ces principes dépend de la loi. Vouloir, par exemple, inscrire les compétences de l'État ou des collectivités territoriales dans la Constitution n'est pas une solution adaptée à un État unitaire. D'ailleurs, l'observation pratique montre qu'il y a de moins en moins de différences entre ces deux types d'État.

2. Il conviendrait, dans le respect de la vie associative, de mettre en œuvre l'article 53 de la loi Administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 prévoyant la création d'un institut des collectivités territoriales et des services publics locaux.

La multiplication d'organisations représentant nos collectivités territoriales ne facilite pas l'expression de l'unité dans notre pays. Il en est de même au niveau de l'État : les acteurs n'ont pas toujours les mêmes références lorsqu'ils s'intéressent aux collectivités territoriales ; par exemple, l'Observatoire des Finances locales et la Cour des comptes ne donnent pas les mêmes chiffres sur les montants des investissements des collectivités locales.

Un Institut des collectivités territoriales permettrait de disposer de données uniformes. Cela participerait du souci de favoriser la modernisation et la cohérence de la décentralisation, le bon fonctionnement des services publics locaux, de la démocratie locale, et le dialogue des collectivités territoriales entre elles et avec l'État. C'est un besoin qui a souvent été exprimé tout au long de ces trente dernières années, notamment dans des rapports signés par Claude Martinand (janvier 1986), Michel Bernard (juillet 1988), Jean-Louis Langlais (avril 1989), Humbert Battist (juillet 1983) ou moi-même (octobre 1990). Il a été proposé de créer une « agence de la décentralisation » ou un « haut conseil des territoires »... Peu importe le titre, ce sont les fonctions qui comptent. Au service de tous et notamment des associations d'élus (très nombreuses) le travail de cette organisation devrait faciliter leur coopération avec l'État et permettre de rapprocher les points de vue, sans se substituer aux parlementaires.

3. Ensuite, il faut restaurer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Nous nous référons sur ce point au rapport de nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume. De nombreuses instances existent : la conférence nationale des exécutifs, le comité des finances locales, la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), la conférence nationale des finances publiques, le conseil d'orientation des finances publiques...

Mais il convient de s'interroger sur le nombre et la compétence de ces commissions, comités et conférences. On peut par exemple se demander si la grande réforme de la taxe professionnelle a donné lieu au sein de la Conférence nationale des exécutifs à des discussions à la hauteur de l'enjeu.

Les contraintes budgétaires et financières obligent à un dialogue, à la concertation et à la contractualisation. Dans un souci d'efficacité et de coordination, on pourrait imaginer que ces commissions deviennent des instances spécialisées du Comité des Finances locales, comme le sont la CCEN et la CCEC. Cette institution pourrait ainsi « chapeauter » ces différentes commissions.

Au niveau local, la conférence des exécutifs régionaux et départementaux doit être obligatoire et effective.

4. Il faut affirmer la priorité de la relation contractuelle, dans le cadre de la loi, entre l'État et les collectivités territoriales d'une part, et entre les collectivités territoriales et leurs établissements d'autre part.

5. Le département, s'il veut demeurer, doit aussi se moderniser. Il doit ainsi devenir le « Sénat des communautés » en réunissant des élus émanant de circonscriptions communautaires, et en assumant une double mission de solidarité sociale et territoriale.

Au titre de cette dernière, il faut tirer les conséquences de la RGPP. Le département, en tant que collectivité territoriale, doit pouvoir mettre à disposition des communes et communautés qui le souhaitent une capacité d'expertise et de conseil en lien avec l'État, les collectivités décentralisées et leurs établissements, la chambre régionale des comptes, le tribunal administratif et les organismes privés compétents. En tout état de cause, il y a place au niveau départemental ou régional, pour un organisme « conseil-expert-service » auprès des collectivités et de leurs établissements. Il pourrait prendre la forme d'une « agence territoriale », mais d'autres formes sont tout à fait concevables.

6. Il est absolument nécessaire ensuite de reconnaître la fonction économique et redistributive des collectivités territoriales et de leurs établissements. Il ne faut pas oublier que ces dernières années, la part des collectivités territoriales dans le PIB est

passée de 8 % à 11 %. Celles-ci ont donc une capacité d'entraînement notamment en matière de transport, de logement, ou encore de maîtrise de l'énergie.

7. La libre administration des collectivités territoriales suppose également qu'une partie des ressources de celles-ci repose sur le respect du principe de l'autonomie fiscale. L'abandon de ce principe constituerait une rupture car, historiquement, toutes nos collectivités territoriales, depuis le Moyen Age, se sont constituées à partir de l'affirmation d'une liberté fiscale locale.

La justice fiscale commande en outre, et en priorité, la révision des valeurs cadastrales qui doit se faire à un niveau cohérent (celui qui est le plus souvent mentionné étant le territoire intercommunal).

La taxe d'habitation devrait également avoir une assiette incluant les revenus et retrouver une progressivité tenant compte de la capacité contributive des intéressés.

8. La région doit, pour sa part, retrouver une autonomie fiscale.

En tant qu'autorité organisatrice des transports, il serait logique qu'elle puisse percevoir une part du versement transport, le montant total de celui-ci étant encadré. Dans ce même souci d'autonomie fiscale, la région pourrait percevoir une part de la TVA, sous réserve d'euro-compatibilité de la mesure.

9. Le département doit, quant à lui, être en charge d'une mission de solidarité sociale, mais le financement des allocations de solidarité individuelle définies par la loi doit bien relever de l'impôt national (avec, cependant, un « ticket modérateur » à la charge du département).

10. La crise politique et la crise fiscale étant liées, il est ensuite proposé, tout en respectant le principe de la capacité contributive des personnes, de limiter au maximum les exonérations fiscales.

Le divorce citoyen-contribuable fait en effet courir des dangers à notre société et à la démocratie. Je suis d'ailleurs très inquiet de l'évolution de la citoyenneté, notamment de la progression de l'abstentionnisme en France. C'est pourquoi je suis d'avis que toutes les personnes s'acquittent, même symboliquement, d'un impôt.

11. Nous devons créer de véritables dispositifs de péréquation.

La commission des Finances du Sénat travaille actuellement sur ce point.

Il y a un préalable à une péréquation juste et efficace : le calcul de la richesse des collectivités territoriales. Ce préalable renvoie, lui aussi, à la révision des valeurs cadastrales.

Par ailleurs, je suis d'avis que le niveau de base de la péréquation verticale doit être les communautés.

12. Nous devons favoriser l'application du titre III de la loi du 16 décembre 2010 relatif au « développement et à la simplification de l'intercommunalité ». Nous devons ainsi veiller à la cohérence entre les différents schémas, projets ou plans ; favoriser la coopération entre collectivités ; favoriser la coopération transfrontalière en désignant une autorité déconcentrée unique.

13. Il convient de conjuguer critères quantitatifs et qualitatifs pour définir les métropoles.

La loi du 16 décembre 2010 a retenu des critères quantitatifs (seuils de population) pour la constitution de métropoles. Cette logique purement arithmétique doit être complétée par la prise en compte de paramètres qualitatifs (recherche,

développement technologique...), de nature à donner du sens à une initiative tendant à créer une métropole.

14. Il faut renforcer la fonction stratégique de la région en donnant un caractère réglementaire à ses différents schémas territoriaux, devenant ainsi opposables. Bien entendu, cela doit se faire sans préjudice du pouvoir réglementaire du Premier ministre.

15. Nous devons impérativement valoriser et renforcer la fonction publique territoriale et le service public local : en sensibilisant les jeunes diplômés au service public territorial ; en favorisant la préparation aux concours de la FPT ; en assurant un niveau de financement satisfaisant du CNFPT ; en favorisant la fluidité entre les filières de la FPT, entre les trois fonctions publiques ; en développant les collaborations INET-ENA pour la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales ; en ouvrant l'enseignement supérieur aux cadres territoriaux et aux élus ; en enrichissant la maîtrise d'ouvrage publique.

16. Il convient d'assurer les autorités déconcentrées (tout spécialement l'autorité préfectorale) d'une certaine stabilité utile, à la représentation de l'État, à la connaissance, au dialogue et à l'action. Les élus locaux sont très attachés à la décentralisation, mais aussi à la présence de l'État et à la stabilité de ses représentants : il n'est pas admissible qu'un préfet reste à peine six mois dans un département.

17. Il appartient aux responsables administratifs et politiques, dans le respect de leur statut, de s'investir dans une pédagogie civique fondée sur la proximité. Cette proposition est en lien direct avec la dérive que je constate en matière de citoyenneté : les acteurs publics peuvent contribuer à inverser les choses et il est de leur devoir de le faire.

18. Nous devons faire vivre pleinement les politiques d'information, de consultation, de participation et d'orientation pour redonner du dynamisme à la société civique.

J'ai constaté avec une grande satisfaction que le dernier rapport du Conseil d'État portait en partie sur les rapports au public, les politiques participatives, les consultations délibératives. J'estime que les textes existants dans ces domaines sont de bons textes ; il faut simplement les mettre en œuvre.

Dans mon rapport, je fais état d'analyses quantitatives et des différentes propositions qui ont été faites. Et je ne vois pas pourquoi il a fallu attendre une loi pour mettre en place des comités consultatifs dans les villes de plus de 80 000 habitants.

19. Il faut faire participer les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes à une fonction conseil dans le champ de la décentralisation.

Je reprends ici l'une des propositions de M. Mauroy. J'estime que les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes doivent avoir une fonction de conseil dans le champ de décentralisation. Ce n'est pas une fonction de conseil particulière sur un projet ou une délibération, mais un avis général. Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement et du Parlement. Je trouverais tout à fait normal que les chambres régionales des comptes et les tribunaux administratifs aient cette fonction de conseil pour les collectivités territoriales. Reste à déterminer qui pourrait les saisir. Concernant les chambres régionales des comptes, j'ai été très heureux de constater que, au départ critiquées, elles sont aujourd'hui plébiscitées.

20. Il nous faut ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrations territoriales et leur donner des missions de conseils aux collectivités territoriales.

21. Enfin, il faut reprendre l'initiative législative parlementaire pour des textes à thème unique.

En matière de décentralisation, les lois doivent être spécifiques, thématiques. Je pense par exemple qu'il faudrait une loi spécifique sur la formation professionnelle et la décentralisation, ou encore sur la décentralisation et la santé. Je suis frappé de voir les critiques adressées aux agences régionales de santé (ARS) comme éléments de centralisation. Et bien évidemment, sur un territoire marqué par une extrême diversité, il faut avoir suffisamment de confiance pour laisser une certaine respiration dans l'application des lois. Voilà, monsieur le président, un résumé de mon rapport.

M. Claude Belot, président. Monsieur Hervé, vous êtes riche d'une longue expérience publique. Vous vous êtes d'abord impliqué dans l'évolution de l'un des territoires de notre pays puis dans celle de notre pays dans son ensemble. Vous nous avez fait part de vos convictions, sur le rôle fort que doivent jouer les collectivités territoriales – une conception que je partage – et sur la nécessité d'un État fort. Ce qui n'empêche pas pour autant une grande liberté d'action des collectivités territoriales.

Je tiens à dire que je souscris à la quasi-totalité des propositions et qu'aucune ne me choque.

Le débat s'ouvrira dans quelques instants et va honorer notre délégation et le Sénat. Je parle sous le contrôle de nos collègues : depuis un certain temps, on voit arriver à maturité au sein de la délégation toute une réflexion, conduite par les uns ou par les autres. Tout cela représente une belle moisson d'intelligence et de volonté d'action. Ce travail s'inscrit dans cet esprit. Je tiens à vous remercier pour ce travail de 300 pages. J'ai le souvenir de rapports tirés à 500 exemplaires, dont 400 prenaient la poussière dans la bibliothèque, ici ou là. Aujourd'hui, avec internet, les rapports ont un énorme écho, et souvent dans des endroits où l'on ne s'y attendait pas. Ce que nous faisons est très important. Par ailleurs, la réflexion que mène la délégation montre également que le Sénat sait anticiper de quinze ans, vingt ans les débats futurs.

M. Yves Détraigne. Tout d'abord, quelques mots de félicitations pour notre collègue Edmond Hervé qui a fait un énorme travail. Dix-sept départements visités, c'est considérable.

Je crois que ce travail, à travers les vingt et une propositions qui sont faites, montre, d'une certaine manière, que les collectivités n'ont pas si mal travaillé jusqu'à présent, que ce soit les communes, les intercommunalités, les départements ou les régions. Car, en fait, les propositions sont pour l'essentiel un rappel. En effet, ce ne sont pas forcément des principes nouveaux qui sont affirmés ici mais c'est la réaffirmation de principes qui, depuis une trentaine d'années, ont porté leurs fruits.

Le paysage local a beaucoup changé et les collectivités territoriales ont contribué à faire évoluer notre territoire. Il n'y a rien de révolutionnaire dans ce qui est proposé. On peut adhérer à l'essentiel.

Il y a peut-être un point sur lequel j'appelle à une certaine prudence : c'est la proposition 18, « *faire vivre pleinement les politiques d'information, de consultation, de participation et d'orientation pour redonner du dynamisme à la société civique* ». Je suis tout à fait d'accord sur la nécessité de faire vivre pleinement les politiques d'information et de redonner du dynamisme à la société civique. Je suis néanmoins plus prudent sur les politiques de consultation, car la multiplication des différents conseils de quartier, des référendums locaux, ont fini par faire croire à nos concitoyens que la démocratie directe a remplacé la démocratie représentative. Au bout du compte, dans de nombreux cas aujourd'hui, l'autorité des conseils élus, qui ont la légitimité du suffrage universel pour exercer leurs fonctions, est remise en cause par un petit groupe de mécontents regroupés

en association. Ainsi aujourd'hui, il est parfois plus difficile qu'il y a une dizaine d'années de mener à bien un projet. Il faut mettre l'accent sur la politique d'information, car il ne faut pas que nos concitoyens se désintéressent de la politique. Mais il faut trouver le juste milieu pour que les conseils élus disposent d'un pouvoir de décision, éclairée certes, mais un pouvoir de décision.

Votre proposition 5 en appelle à la mise en place, par exemple sous la forme d'une agence, à un organisme local de « conseil-expert-service » auprès des collectivités et de leurs établissements. C'est quelque chose de tout à fait important et innovant. Nous devons en effet tirer les conséquences d'un désengagement de l'État : pendant vingt ans, la décentralisation a été mise en œuvre sans que l'État en ait tiré toutes les conséquences. Par exemple, l'État a continué à assurer l'essentiel de l'instruction des documents en matière d'urbanisme, alors que depuis trente ans, les autorisations de l'urbanisme sont délivrées au nom de la commune et pas au nom de l'État. Aujourd'hui, l'État se retire du fait du déficit de la prestation de services qu'il fournissait et les communes doivent se prendre en main, alors qu'elles profitaient de manière assez confortable d'un service gratuit de l'État. Or, je ne suis pas sûr que toutes les collectivités territoriales soient prêtes.

A cela s'ajoute mon expérience d'élu marnais : on a eu une perte de compétence. C'est certain du côté de l'État, car il n'y a plus, localement, les services pour assurer le conseil ; le contrôle de légalité a été fortement réduit.

C'est pourquoi il est important que les collectivités territoriales s'organisent pour mettre en place un service ou un organisme de conseil, d'expertise et d'assistance. Les formes envisageables peuvent être diverses : cela peut passer, comme dans le département de la Marne, par un conseil dispensé par l'Association des maires ; cela peut être confié à une agence, départementale ou régionale... L'essentiel est que cela soit fait. Il est nécessaire de le mettre en place du fait du recul de l'État, qui assurait jusque là une surveillance, au bon sens du terme, de ce que faisaient les collectivités territoriales. Cela ne va pas coûter des millions, mais c'est fondamental pour continuer à travailler en évitant des écueils juridiques. Ce rapport a le mérite de rappeler certains principes qui ont fait leur preuve.

M. Claude Belot. Rien ne nous empêche de faire ce qui est proposé. Il suffit que quelqu'un, au département ou ailleurs, prenne cette initiative. Je l'ai fait dans mon département. Cela se passe très bien, très simplement et ne coûte pas cher. À titre d'exemple, nous avons un syndicat qui s'occupe depuis longtemps de la voirie pour l'ensemble du département ; quand l'État s'est retiré du conseil à la voirie pour les communes, nous avons embauché les meilleurs de ses employés et, aujourd'hui, dans un département assez vaste, nous réalisons avec cinq ou six personnes le travail que faisait l'État. Le montant des prestations n'a pas été augmenté, et la marge du syndicat n'a pas diminué. Le travail est effectué par des personnes de qualité, qui savent ce qu'est le service public. Le droit français est ainsi conçu que si l'on veut prendre des responsabilités, on peut le faire.

M. Antoine Lefèvre. Je voulais, à mon tour, remercier et féliciter notre collègue pour son rapport. J'ai eu la chance et le plaisir de le recevoir dans l'Aisne avec notre collègue Yves Daudigny et de l'accompagner dans certains déplacements. Ce rapport est une bonne bouffée d'oxygène, très optimiste dans les pouvoirs locaux. Je crois que l'on a besoin, notamment après tous les débats qui ont été tenus pendant la récente réforme territoriale, de voir ce qui marche bien et ce qui peut être amélioré.

Il y a deux propositions sur lesquelles je tenais particulièrement à exprimer mon plein accord.

D'abord, sur la stabilité du personnel préfectoral : on a en effet besoin de représentants de l'État disponibles et stables.

Ensuite, je trouve intéressant et original de proposer que les chambres régionales des comptes et les tribunaux administratifs ne soient pas réduits à des fonctions de juge et de censeur, ou de sanction de nos gestions. On se rend d'ailleurs compte qu'ils n'ont pas toujours de connaissances précises sur notre mode de gestion dans les collectivités. Cette expertise que propose le rapporteur éviterait bien des soucis. Par ailleurs, cela permettrait une compréhension réciproque : nous, élus, pourrions utiliser de leurs compétences et eux, par une implication renforcée, auraient une meilleure connaissance de nos pratiques locales.

J'espère que ces propositions pourront être suivies dans les faits.

M. Philippe Dallier. Je partage également beaucoup des propositions qui sont faites.

Pendant, la proposition numéro 2 me gêne un peu. On parle d'un institut des collectivités territoriales, d'un haut conseil des territoires, peu importe l'appellation : il est dit que seul le contenu compte.

J'ai envie de poser la question : « et le Sénat dans tout cela ? » Nous avons déjà évoqué en termes plus généraux « l'agenciation » de l'État. On crée de plus en plus de comités, d'agences, de commissions. On dit qu'il faut rationaliser, mais il ne se passe pas une session parlementaire sans que l'on ne crée un comité de quelque chose.

Lorsque l'on parle des collectivités locales, il me semble que c'est d'abord le Sénat qui doit être le lieu de débats privilégiés. Or, j'ai parfois l'impression que ce rôle qui doit être le sien s'efface peu à peu. C'est particulièrement vrai en matière de finances locales, avec le poids pris par le comité des finances locales. Je le regrette. Ce type de débat devrait être organisé au Sénat. Cela ne veut pas dire qu'il aurait un monopole sur les thèmes concernant les collectivités territoriales, mais cela vaut le coût de s'interroger sur le rôle du Sénat. Peut être est-ce la prochaine question à se poser afin de faire vivre au mieux la décentralisation. Je souhaiterais pouvoir récupérer au Sénat une partie du pouvoir qui a peut-être été dans cette maison autrefois. Il y a les communes, les intercommunalités, les associations, les régions, les départements, les comités des finances locales... Et au bout du compte, le rôle fédérateur du Sénat semble s'effiloche au fil du temps.

M. Claude Belot. J'ai un long vécu du Sénat. Je ne partage pas ce sentiment. Pendant longtemps, il n'y a pas eu au Sénat les débats de fond qui s'y tiennent depuis quelques années sur ces sujets. Le Sénat est le fruit d'une alchimie complexe entre les collectivités locales de France, la vie politique, et les réalités des unes et des autres

Le Sénat est un des acteurs de l'élaboration du droit français, mais il n'est bien sûr pas tout seul en piste.

Il n'est pas contestable que le Sénat doit être très actif sur le sujet des collectivités territoriales, qu'il doit être force de propositions. C'est ce que nous sommes aujourd'hui : on a quand même sorti des choses qui reçoivent un véritable écho, depuis deux ou trois mois ; nous avons traité de questions qui ont eu un certain retentissement, dont on nous parle, et qui inspirent aussi la prose des élus locaux, parce que tout ce qui se dit ici se retrouve dans les différentes revues.

Le Sénat existe grâce à des individus, et ce depuis un certain nombre d'années. Avec la Délégation, il existe de façon plus institutionnalisée : demain, avec le président du Sénat, nous tenons une conférence de presse sur les nouveaux contours de

l'intercommunalité ; nous sommes en pleine actualité, puisqu'on fait l'état des réflexions qui se déroulent, au moment où nous parlons, dans les départements.

Parallèlement, je crois qu'il faut un organisme, qui ne peut pas malheureusement être le Sénat, qui puisse parler au nom de toutes les collectivités et au sein duquel nous n'ayons pas les départements contre les régions, les maires ruraux contre les maires des villes... et dont l'expertise irait beaucoup plus loin que celle dont disposent actuellement les associations d'élus.

J'ai le sentiment que la capacité d'expertise est beaucoup plus grande à la direction générale des collectivités locales (DGCL) qu'elle ne l'est dans les associations d'élus. J'ai essayé de comprendre la situation sur les transferts liés à la disparition de la taxe professionnelle – il y a des choses qui m'interpellaient : les associations d'élus que j'ai interrogées n'ont pas pu me donner un seul élément d'explication, parce qu'elles n'avaient pas la matière nécessaire. Il a donc fallu que je me tourne vers le directeur général des collectivités locales en personne. Cela veut dire qu'il n'y a, dans le dispositif institutionnel français tel qu'il fonctionne aujourd'hui, aucun lieu où l'on puisse mener, avec la capacité d'expertise voulue, un travail d'inspection et de compréhension comme le fait la DGCL.

M. Philippe Dallier. Pourquoi est-ce que cela ne pourrait pas être le Sénat qui tiendrait ce rôle-là ? Ou la délégation ? Ou quelque chose à créer ? On avait essayé, avec Jean Arthuis, effectivement, de doter la commission des Finances, et l'Observatoire de la décentralisation, à l'époque, des moyens informatiques qui permettraient d'être un tant soit peu indépendants de la DGCL. On l'a bien vu avec la réforme de la TP : si les associations d'élus ont été incapables d'y voir clair, nous nous sommes, nous aussi, heurtés à la nécessité de recourir aux simulations de la DGCL, sans lesquelles nous sommes complètement aveugles.

Nous n'avons pas les moyens aujourd'hui, mais est-ce qu'il est vraiment impossible de les avoir ? Je pense que non. Et pourquoi un institut indépendant, quel que soit son nom, y arriverait, alors que le Parlement – et plus précisément la chambre qui est censée représenter les collectivités territoriales – ne pourrait pas se doter de cet outil ? Franchement, je pense que cela « regonflerait » le Sénat, si vraiment on avait cet outil-là et on serait, là, un vrai centre de conseil pour les collectivités.

M. Claude Belot. Il serait, en effet, dans son rôle de contrôle parlementaire.

M. Edmond Hervé. Tout travail sur les collectivités territoriales doit pouvoir être connu, évalué, critiqué... C'est aussi vrai pour les travaux du sénat, en particulier de notre délégation, et le meilleur moyen pour y parvenir c'est d'avoir un organisme qui permette au président de la délégation d'aller présenter les travaux de celle-ci et de les faire connaître.

Néanmoins, rien n'empêche effectivement la délégation d'avoir ses propres systèmes d'investigation. Je suis, à cet égard, favorable à ce que le Parlement français dispose d'un pouvoir d'investigation équivalent à celui du Parlement américain. C'est d'ailleurs un moyen d'enrichir les débats. Comment les différentes associations d'élus prennent-elles connaissance de nos travaux ? Quelle utilisation en font-elles ?

Ces associations doivent avoir un vrai pouvoir d'impulsion. Par exemple, sur la péréquation, je rêve d'un texte précis, détaillé, technique émanant des grandes associations d'élus, déposé devant le Gouvernement, déposé devant la délégation, devant la commission des Finances, et sur lequel on discuterait.

M. Claude Belot. Le problème, c'est qu'elles peuvent avoir beaucoup de mal à se mettre d'accord entre elles. L'État en joue très habilement.

Je me suis intéressé, il y a vingt ans, au thème de la péréquation : c'était évident qu'il y avait des injustices, fabuleuses, entre la région parisienne et beaucoup de régions, et à l'intérieur même de la région parisienne. Dès qu'on commençait à évoquer ce sujet, même ceux qu'on pouvait penser intéressés pour trouver une solution se défaussaient, parce qu'à l'intérieur du parti ce n'était pas le sujet : on se débrouillait, on arrivait à donner des gages aux situations les plus flagrantes de manière à faire taire les revendications.

Il y a une vingtaine d'années, nous avons, avec Jean Arthuis, à la commission des Finances, fait une proposition de loi sur le financement des transports parisiens – le contribuable en payant une grande partie. Nous avons voulu faire évoluer le système. Le lendemain, lors d'un petit déjeuner organisé à l'initiative de Charles Pasqua, qui avait réuni tout « l'arc-en-ciel » politique du Sénat, et avait fait une contre-proposition, notre amendement, qui revenait sur les équilibres en cours, a été renvoyé dans ses filets à la quasi-unanimité.

M. Pierre-Yves Collombat. En écoutant Edmond Hervé, qui a fait une revue du paysage français, puis en comparant ce qui a été mes préoccupations, finalement, on s'aperçoit, pour qu'un système fonctionne à peu près efficacement, qu'il faut qu'il y ait une communauté de politiques entre l'État et les collectivités territoriales. En matière de pilotage économique ou en matière d'aménagement ou d'investissement, par exemple, si on veut vraiment que cela marche, il ne faut pas que les uns fassent une chose et les autres le contraire. Il ne faut pas que le jeu consiste, pour équilibrer ses finances, à « pomper » celles des autres, parce que les effets deviennent complètement contre-productifs. Or, j'ai un peu l'impression qu'on a eu une période où c'était à peu près cela qui se passait et ce n'est pas un hasard si, effectivement, on a vu augmenter l'investissement des collectivités territoriales, alors qu'on semble plutôt rentrer dans une période où la grande défausse a commencé. Et si j'en juge par ce qu'il se passe aux États-Unis, on aboutit finalement au contraire de ce que l'on veut faire. Même la situation allemande n'est pas extraordinaire. Là où cela semblerait marcher le mieux, c'est-à-dire au Danemark, on s'aperçoit que les collectivités se plaignent de ce que l'État a une politique de *stop and go* et change d'avis toutes les années, et que cela n'a pas donné de résultats extraordinaires. Donc, c'est cela qui me paraît extrêmement préoccupant. Je ne dis pas qu'il ne faut pas essayer de bien gérer, de faire des économies là où on peut les faire, mais si c'est faire des économies sur le dos des collectivités, qui ne peuvent plus être des relais locaux de la politique nationale, on aboutit à des effets tout à fait contre-productifs.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. Je voudrais ajouter mes félicitations à celles qui ont déjà été adressées au rapporteur.

A propos du département, vous parlez de solidarité sociale et territoriale : vous évoquez l'idée de créer une agence territoriale. Le serait-elle à partir du département, en relation avec les collectivités et les élus, qui siègeraient ou qui seraient appelés à être des relais auprès des autres élus ? Cette proposition me paraît très intéressante parce que, c'est vrai, le tribunal administratif ou la chambre régionale des comptes assurent surtout des couperets qui tombent beaucoup plus que des conseils.

M. Yves Détraigne. À l'époque où je travaillais dans le milieu des chambres régionales des comptes, ces dernières étaient très prudentes par rapport à la fonction de conseil, de crainte d'être à la fois juge et partie. Mais c'était aussi une époque où les contrôles étaient beaucoup plus techniques qu'aujourd'hui. De nos jours, les contrôles constituent, de fait, des aides à la gestion, davantage que par le passé. Les observations concernent surtout la manière d'appréhender les différentes questions que rencontre la collectivité, alors qu'elles se concentraient auparavant sur le contrôle réglementaire et

comptable. D'une certaine manière, l'évolution naturelle des chambres régionales des comptes les a conduites à faire du conseil sans qu'elles en soient forcément conscientes. Mais cela a posé des difficultés au début.

M. Claude Belot. C'est un peu du conseil *a posteriori*.

M. Yves Détraigne. C'est du conseil *a posteriori*, et c'est l'un des défauts du système.

M. Claude Belot. Nous vivons tous ce genre de situation : nous sommes aux manettes, nous avons une décision à prendre, nous n'arrivons pas à savoir si elle est parfaite en droit, par exemple parce que le sujet n'a tout simplement pas été exploré, et nous aimerions avoir un avis, qui n'engage pas automatiquement le magistrat, mais qui soit donné en amont. C'est ce que fait l'État à chaque fois qu'il élabore une loi : il demande l'avis du Conseil d'État. Aujourd'hui les collectivités sont amenées à traiter un nombre important de sujets, dont des matières nouvelles telles que le haut débit par exemple, et le droit n'est pas limpide. Donc ce serait une bonne chose que les chambres expliquent en amont comment les choses peuvent se passer. Mais je comprends qu'elles aient des difficultés déontologiques et redoutent de se retrouver à a fois juge et partie.

Je voudrais, en votre nom à tous, remercier M. Edmond Hervé, dont j'apprécie beaucoup la hauteur de vue. Les sages sont faits pour cela : l'expérience que nous tirons de la vie doit à un moment être transmise à ceux qui vont encore courir longtemps. Il y a un autre aspect des choses, que j'ai vécu dans ma ville, mais qui a également dû être remarqué dans la Marne et lors des autres déplacements : lorsque M. Edmond Hervé a rencontré les élus, ces derniers étaient tous très honorés, en raison de sa personnalité, de son action, de son passé, qui sont connus, et aussi en tant qu'il représentait le Sénat venu à leur rencontre recueillir leurs points de vue. Il a pris le temps de visiter dix-sept départements, or il est important que le département soit connu. Cela va dans le sens de ce que disait M. Philippe Dallier : le Sénat est mieux identifié s'il vient débattre avec les individus. Il faut évidemment que nous ayons le temps de le faire, c'est important. M. Edmond Hervé a pris ce temps et je l'en remercie. Je suis persuadé que ce rapport marquera et qu'il en ressortira à l'avenir des propositions.

Liste des personnalités rencontrées lors des déplacements

Aisne			
M.	Jean-Pierre	Balligand	Député de l'Aisne, Maire de Vervins
M.	Patrick	Bastien	Directeur général des services du Conseil général
M.	Pierre	Bayle	Préfet de l'Aisne
M.	Jean-Louis	Bourlet	Communauté de communes des Vallons d'Anisy, Maire d'Urcel
Mme	Martine	Bricot	Vice-présidente de la Communauté de communes du Chemin des Dames, Maire de Pancy-Courtecon
Mme	Chantal	Chevalier	Présidente de la Communauté de communes de Champagne-Picardie, Maire de Maizy
M.	Yves	Daudigny	Sénateur de l'Aisne, Président du Conseil général
M.	Gérard	Dorel	Vice-président de la Communauté de communes du Laonnais, Maire de Bruyères-et-Montbérault
M.	Jean-Luc	Egret	Maire de Tupigny
M.	Georges	Fourre	Vice-président du Conseil général
M.	Nicolas	Fricoteaux	Conseiller général
M.	Daniel	Gard	Maire de Chavignon
M.	Paul	Girod	Ancien Sénateur, Président de l'Union des Maires de l'Aisne, Maire de Droizy
M.	Robert	Guyot	Vice-président de la Communauté de communes du Laonnais, Maire de Mons-en-Laonnois
Mme	Danielle	Harant	Présidente de la Communauté de communes du Chemin des Dames, Maire-adjoint de Laon
M.	Jean-Luc	Lanouilh	Vice-président du Conseil général
M.	Charles-Edouard	Law de Lauriston	Maire de Frières-Faillouël
M.	Antoine	Lefèvre	Sénateur, Maire de Laon
M.	Michel	Martin	Vice-président de la Communauté de communes de Champagne-Picardie, Maire de Montaigu
M.	Frédéric	Mathieu	Vice-président du Conseil général
M.	Philippe	Mignot	Directeur de cabinet du Président du Conseil général
M.	Hervé	Muzart	Conseiller général
M.	Hugues	Pavie	Maire de Foreste
M.	Jean-Jacques	Thomas	Premier vice-président du Conseil général
M.	Georges	Verdoolaege	Maire de Montigny lès Condé
Bas-Rhin			
M.	Emile	Barthel	Maire honoraire de Scherwiller, Ancien Secrétaire général de l'Association des Maires du Bas-Rhin
M.	Marcel	Bauer	Vice-président de l'Association des Maires du Bas-Rhin, Maire de Sélestat
M.	Alfred	Becker	Maire de Saint-Pierre
M.	Eddie	Erb	Maire d'Oberschaeffolsheim
M.	Pierre	Gey	Directeur général des services du Conseil général
M.	Guy-Dominique	Kennel	Président du Conseil général

M.	Dominique	Lagrange	Directeur de la formation à l'Institut national des études territoriales
M.	Frédéric	Lecomte	Secrétaire général de l'Association des Maires du Bas-Rhin
Mme		Magnier	Responsable de la formation des publics « élèves » à l'INET
M.	Joseph	Ostermann	Président de l'Association des Maires du Bas-Rhin, Maire de Wasselonne
Mme	Nicole	Thomas	Maire de Bischwiller
Bouches-du-Rhône			
M.	José	Allegrini	Adjoint au maire de Marseille
M.	Jean-Paul	Celet	Secrétaire général
M.	Jean-Claude	Gaudin	Sénateur des Bouches-du-Rhône, Maire de Marseille
Cantal			
M.	Michel	Cabanes	Président de la Communauté de communes Entre-deux-Lacs, Maire d'Arnac, conseiller général
M.	Alain	Calmette	Vice-président de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Maire d'Aurillac
M.	Yves	Debord	Ancien président de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac
M.	Roger	Destannes	Premier vice-président de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Maire d'Arpajon-sur-Cère
M.	Jacques	Frescal	Président de la Communauté de communes de Cère et Goul-en-Carladès, Maire de Saint-Jacques-des-Blats
M.	Gérard	Leymonie	Deuxième vice-président du Conseil général, Président de la Communauté de communes du Pays de Mauriac, Maire de Mauriac
M.	Michel	Lours	Vice-président de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Maire de Yolet
M.	Marc	Maisonneuve	Président de la Communauté de communes Sumène-Artense, Maire de Bassignac
Mme	Florence	Marty	Vice-présidente de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Conseillère générale
M.	Jean-Claude	Maurel	Vice-président de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Maire de Jussac
M.	Jacques	Mézard	Sénateur du Cantal, Président de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac, conseiller municipal
M.	Christian	Montin	Secrétaire général de l'Association des Maires du Cantal, Maire de Marcolès, Vice-président de la Communauté de communes de Cère et Rance en Châtaigneraie
M.	Jean-Paul	Nicolas	Vice-président de la Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Conseiller municipal
M.	Jean-Louis	Verdier	Président de la Communauté de communes du Cézallier, Maire de Landeyrat
M.	Maurice	Visinoni	Président de la Communauté de communes du Pays de Maurs, Conseiller municipal

Charente-Maritime			
M.	Jean-Claude	Arrive	Conseiller municipal de Jonzac
Mme	Maïté	Auboin-Hannoyer	Adjointe au Maire de Jonzac
M.	Christian	Balout	Adjoint au Maire de Jonzac
M.	Louis-Joseph	Bernard	Vice-président de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire de Soubran, conseiller général
M.	Jean-Marie	Boireau	Président de la Commission Rivières de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire de Saint-Dizant du Gua
M.	Pascal	Boor	Président de la Commission Economie sociale de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire de Le Fouilloux
M.	Philippe	Brugnot	Sous-préfet de Jonzac
M.	Dominique	Bussereau	Ancien Ministre, Président du Conseil général
M.	Christophe	Cabri	Maire-adjoint de Jonzac
M.	Jean-Louis	Frot	Premier Vice-président du Conseil général
M.	Serge	Gapail	Directeur général des services du Conseil général
Mme	Danièle	Giraudeau	Elue référente Médiathèque de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire de Fontaines d'Ozillac
Mme	Chantal	Guimberteau	Vice-présidente de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire d'Arthenac, conseillère générale
M.	Alain	Heraud	Conseiller municipal de Jonzac
Mme	Corinne	Imbert	Vice-présidente du Conseil général
M.	Bernard	Lalande	Vice-président de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire de Montendre, conseiller général
M.	Daniel	Laurent	Sénateur de la Charente-Maritime, Vice-président du conseil général
M.	Henry	Marse	Préfet de la Charente-Maritime
M.	René	Marty	Président de la Commission Bâtiment de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Président du SIVOM de Jonzac
Mme	Lisa	Matiazzo	Elue référente de la Maison de la Forêt de Montlieu la Garde, Maire de Bussac Forêt
M.	Marc	Parnaudeau	Conseiller général
Mme	Madeleine	Perrin	Adjointe au Maire de Jonzac
Mme	Véronique	Piasecki	Elue référente Pôle de Vitrezay, Maire de Saint-Sorlin de Conac
M.	Jacky	Quesson	Vice-président de la Communauté de communes de Haute Saintonge, Maire de Saint-Genis de Saintonge, conseiller général
M.	Pierre-Jacques	Rambeaud	Conseiller municipal de Jonzac
M.	Pierre-Jean	Ravet	Adjoint au Maire de Jonzac
Mme	Annick	Thibault	Conseillère municipale de Jonzac

Corrèze			
Mme	Bernadette	Bourzai	Sénatrice de la Corrèze, Vice-présidente du Conseil régional du Limousin
M.	Daniel	Chasseing	Président de l'Association des Maires de la Corrèze, Maire de Chamberet
M.	François	Hollande	Député de la Corrèze, Président du Conseil général
M.	Paul	Reynal	Secrétaire de l'Association des Maires de la Corrèze, Maire d'Ayen
M.	Jean-Marie	Roume	Vice-président de l'Association des Maires de la Corrèze, Maire de Nonards
M.	Henri	Soulier	Trésorier-adjoint de l'Association des Maires de la Corrèze, Maire de Sainte-Féréole
M.	René	Teulade	Ancien Ministre, Sénateur, Maire d'Argentat
M.	Jean-Claude	Yardin	Vice-président de l'Association des Maires de la Corrèze, Maire de Saint-Solve
M.	Alain	Zabulon	Préfet de Corrèze
Côte-d'Or			
Mme	Martine	Juston	Secrétaire générale Préfecture de la Côte-d'Or
M.	François	Patriat	Sénateur de la Côte-d'Or, Président du Conseil régional
M.	François	Rebsamen	Sénateur de la Côte-d'Or, Maire de Dijon
Doubs			
M.	Daniel	Cassard	Président de l'Association des maires ruraux du Doubs, Maire de Belmont
Mme	Marie-Guite	Dufay	Présidente du Conseil régional de Franche-Comté
M.	Jean-Claude	Fousseret	Président de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon, Maire de Besançon
M.	Claude	Jeannerot	Sénateur du Doubs, Président du Conseil général
M.	Daniel	Leroux	Conseiller général du canton de Russey
M.	Arnaud	Marthey	Président du Syndicat mixte pour le pays du Doubs central, Adjoint au maire de Baume-les-Dames
Drôme			
M.	Joël	Crémillieux	Directeur général des services du Conseil général
M.	Pierre-André	Durand	Préfet de la Drôme
Mme	Isabelle	Elzriere-Delalle	Directrice de cabinet du Conseil général
M.	Didier	Guillaume	Sénateur de la Drôme, Président du Conseil général
M.	Alain	Maurice	Maire de Valence
M.	Olivier	Merliaud	Directeur général adjoint aménagement du Conseil général
Haute-Marne			
M.	Jean	Bozek	Maire d'Eurville-Bienville
M.	Louis-Henry	Cunier	Maire de Chamarandes-Choignes
M.	Roland	Daverdon	Maire de Sainte-Livière
M.	Michel	Garet	Mairie de Villiers-en-Lieu

M.	Charles	Guené	Sénateur de la Haute-Marne, Premier vice-président du Conseil général, Maire de Vaux-sous-Aubigny
M.	Michel	Huard	Maire de Doulaincourt
M.	Nicolas	Lacroix	Maire de Bourdons-sur-Rognon
Mme	Marie-Claude	Lavocat	Vice-présidente du Conseil général, Maire de Châteauvillain
M.	Denis	Maillot	Président de la Communauté de communes du bassin de Bologne, Vignory, Froncles, Maire de Viéville, conseiller général
Mme	Anne-Marie	Nedelec	Maire de Nogent
Mme	Patricia	Popko	Présidente de la Communauté de communes des Trois Forêts, Maire de Maranville
M.	Laurent	Prevost	Préfet de la Haute-Marne
M.	Bruno	Sido	Sénateur de la Haute-Marne, Président du Conseil général
Haute-Saône			
M.	Jean-Paul	Carteret	Président de l'Association des Maires ruraux de la Haute-Saône, Maire de Lavoncourt
Mme	Gaëlle	Choukra	Maire de Membrey
M.	Emmanuel	Faivre	Directeur de cabinet du Président du Conseil général
M.	Eric	Freysseilard	Préfet de la Haute-Saône
M.	Eric	Houlley	Conseiller régional, Maire de Lure
M.	Yves	Krattinger	Sénateur de la Haute-Saône, Président du Conseil général
Mme	Joëlle	Laure-Libersa	Vice-présidente du Conseil général
M.	Jean-Marie	Le Bretton	Président de la Communauté de communes des Combes, Maire de Velle-le-Châtel
M.	Jean	Rota	Président de la Communauté de communes du Pays de Lure, Maire de Roye
M.	Philippe	Viroulaud	Directeur général des services du Conseil général
M.	Michel	Weyermann	Premier Vice-président du Conseil général
Haute-Vienne			
M.	Pierre	Allard	Maire de Saint-Junien
Mme	Isabelle	Briquet	Maire de Le Palais sur Vienne
M.	Stéphane	Delautrette	Maire de Les Cars
M.	Jean-Paul	Denanot	Président du Conseil régional
Mme	Marie-Françoise	Pérol-Dumont	Députée de la Haute-Vienne, Présidente du Conseil général
M.	Jean-Claude	Peyronnet	Sénateur de la Haute-Vienne, Conseiller général
M.	Alain	Rodet	Député de la Haute-Vienne, Président de l'Association des Maires et des Elus de la Haute-Vienne, Maire de Limoges
Mme	Martine	Tandeu de Marsac	Maire de Royères
Ille-et-Vilaine			
M.	Jean-Luc	Chenut	Maire de Le Rheu
M.	Michel	Cottard	Maire de Saint-Méen-le-Grand
Mme	Françoise	Gatel	Présidente de l'Association des Maires de l'Ille-et-Vilaine, Maire de Chateaugiron
M.	Bernard	Jamet	Maire de Brie

M.	Guy	Jouhier	Maire d'Acigné
M.	Alain	Launay	Maire de Pleurtuit
M.	Jean-Yves	Le Drian	Président du Conseil régional
M.	André	Lefeuvre	Président de la Communauté de communes Bretagne Romantique
M.	Daniel	Prevost	Maire de Bazouges-la-Pérouse
Mme	Evelyne	Simon Glory	Maire de Plesder
M.	Jean-Louis	Tourenne	Président du Conseil général
Marne			
M.	Gérard	Amon	Président de la Communauté de communes des Portes de Champagne, Maire de Joiselle
Mme	Yolande	Arts	Présidente de l'Association des Maires de la Marne
M.	Jean-Pierre	Bouquet	Maire de Vitry-le-François, Conseiller général
M.	Guy	Carrieu	Directeur général des services du Conseil général
M.	Bertrand	Courot	Président de la Communauté de communes de Sainte-Ménéhould, Maire de Sainte-Ménéhould, conseiller général
M.	Yves	Détraigne	Sénateur, Président de l'Association des Maires de la Marne, Maire de Witry-lès-Reims
M.	Jacques	Douadi	Président du Syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région urbaine de Reims, Maire de Sillery
M.	René	Doucet	Premier adjoint au maire de Châlons-en-Champagne, Président de l'Agence d'urbanisme et de développement de Châlons-en-Champagne
M.	Michel	Guillot	Préfet de la région Champagne-Ardenne, Préfet de la Marne
M.	René-Paul	Savary	Président du Conseil général
Orne			
M.	Yves	Goasdoué	Trésorier-adjoint de l'Association des Maires de l'Orne, Conseiller général, Maire de Flers
Mme	Michèle	Laine	Vice-présidente de l'Association des Maires de l'Orne, Maire de Saint-Pierre d'Entremont
M.	Alain	Lambert	Ancien Ministre, Président du Conseil général, Président de l'Association des Maires de l'Orne
M.	Alain	Lenormand	Vice-président de l'Association des Maires de l'Orne, Maire de La Ferrière-Bochard
M.	Michel	Lerat	Secrétaire adjoint de l'Association des Maires de l'Orne, Maire de Saint-Christophe-le-Jajolet
M.	Gérard	Lurçon	Trésorier-adjoint de l'Association des Maires de l'Orne, Maire de Saint-Germain-du-Corbéis
M.	Bertrand	Marechaux	Préfet de l'Orne
Mme	Martine	Moulin	Secrétaire de l'Association des Maires de l'Orne, Maire de Saint-Cyr-la-Rosière
M.	Joaquim	Pueyo	Vice-président de l'Association des Maires de l'Orne, Maire d'Alençon

Sarthe			
M.	Roland	du Luart	Sénateur de la Sarthe, Vice-président du Sénat, Président du Conseil général
M.	Pascal	Lelarge	Préfet de la Sarthe
M.	Hugues	de Maleissye-Melun	Directeur général des services du Conseil général
M.	Louis-Jean	de Nicolay	Vice-président du Conseil général
Mme	Catherine	Truillard	Directrice des finances du Conseil général
M.	Jean-Pierre	Vogel	Président de la commission des Finances du Conseil général
Vaucluse			
M.	Alain	Bartoli	Directeur général des services du Conseil général, président de l'Association nationale des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des régions et des départements
M.	François	Burdeyron	Préfet du Vaucluse
Mme	Véronique	Castel	Adjointe au maire de Robion
M.	Olivier	Curel	Maire d'Apt
M.	Robert	Frassi	Maire de Robion
M.	Michel	Granier	Premier adjoint au maire de Robion
M.	Claude	Haut	Président du Conseil général
Mme	Monique	Joanny	Deuxième adjointe au maire de Robion
M.	Jean-Pierre	Lambertin	Président de l'Association des Maires du Vaucluse
M.	Jean-François	Lovisololo	Maire de La Tour d'Aigues
M.	Yves	Rousset-Rouard	Maire de Menerbes
M.	Thierry	Thibaud	Maire de Savoillans

Liste des personnalités auditionnées au Sénat

Mme	Elisabeth Dupoirier	Directrice de recherche Centre de recherches politiques (CEVIPOF)
M.	Daniel Delaveau	Président Assemblée des communautés de France (AdCF)
M.	Martin Malvy	Président Association des petites villes de France (APVF)
M.	Vincent Descoeur	Président Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
Mme	Chantal Robin-Rodrigo	Secrétaire générale Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
M.	Pierre Bretel	Délégué général Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
M.	Claudy Lebreton	Président Assemblée des départements de France (ADF)
M.	Jean-Claude Nemery	Association des maires ruraux de France (AMRF)
M.	Bruno Delsol	Adjoint au directeur général de la direction générale des collectivités locales (DGCL)
Mme	Brigitte Belloc	Chef du département études et statistiques de la DGCL
M.	Emmanuel Berthier	Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)
Mme	Yolande Restouin	Syndicat autonome de la fonction publique
M.	Bruno Champion	Syndicat autonome de la fonction publique
M.	Thierry Camilieri	Syndicat autonome de la fonction publique
M.	Jean-Claude Lenay	CFDT Fonction publique territoriale.
M.	Olivier Moureau	CFDT Fonction publique territoriale
M.	Jean-Claude Tava	UNSA territoriaux
M.	Claude le Hen	UNSA territoriaux
M.	Laurent Colin	UNSA territoriaux
M.	Couderc	Fédération CGT des services publics
M.	Michel	Fédération CGT des services publics
Mme	Dieudonné	Fédération CGT des services publics
M.	Patrick Kanner	Président Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)
M.	Antoine Breining	Fédération autonome de la fonction publique territoriale
M.	Bruno Collignon	Fédération autonome de la fonction publique territoriale
M.	Éric Jalon	Directeur général des collectivités locales (DGCL)
M.	Philippe Richert	Ministre des collectivités territoriales
M.	Sylvian Lescure	Secrétaire fédéral Syndicat FO Service public
M.	Didier Pirot	Syndicat FO Service public

Comptes rendus des personnalités entendues par la délégation

Audition de M. Jean-Pierre Balligand, coprésident de l'Institut de la décentralisation, le 8 février 2011

La Délégation procède à l'audition de M. Jean-Pierre Balligand, coprésident de l'Institut de la décentralisation.

M. Jean-Pierre Balligand. À son grand regret, mon collègue Michel Piron, qui copréside avec moi l'Institut de la décentralisation, ne peut pas être des nôtres et vous prie de bien vouloir l'excuser.

L'Institut de la décentralisation est une structure totalement indépendante, financée exclusivement par les collectivités. L'Institut ne reçoit rien de l'État et ne lui demande rien par principe. C'est une garantie d'indépendance.

C'est un lieu transpartisan. J'en assure actuellement la coprésidence avec un élu UMP, Michel Piron, qui a succédé à Adrien Zeller ; l'Institut est donc dirigé par des personnes appartenant à des sensibilités politiques différentes, mais qui ont pour point commun d'être particulièrement engagées en matière de décentralisation.

L'Institut compte de nombreux adhérents : une trentaine de départements, une quinzaine de régions, beaucoup de grandes villes et d'agglomérations, comme Bordeaux, Marseille, Strasbourg, Lille, Dijon, Lyon, Nantes, Rennes... Nous sommes organisés en trois collèges : élus, directeurs généraux des services et universitaires spécialistes de la décentralisation.

A l'Institut, nous pensons que la décentralisation est depuis un certain temps, à la fois en danger et dans une impasse.

Elle est d'abord en danger parce que, de toute évidence, aucun des textes récents ne constitue une avancée en la matière. Pour nous, la décentralisation c'est une dévolution de pouvoir de la part de l'État. Or, il n'y a pas eu de dévolution supplémentaire de pouvoir de la part de l'État dans la dernière loi. C'est, pour nous, un sujet d'inquiétude. La loi qui avait été votée à l'initiative de M. Raffarin, que l'on peut discuter, affectait néanmoins de nouvelles compétences aux collectivités. Là, on est sur une philosophie pour nous très différente : il n'y a aucune avancée en matière de compétences.

La deuxième chose source d'inquiétude, à laquelle il faudra sans doute s'atteler, réside dans le fait que l'État ne cesse de créer de la norme. Chaque dévolution de pouvoir, et d'ailleurs quels que soient les gouvernements, est suivie de normes nouvelles. Par exemple, l'État transfère la formation professionnelle (c'était la loi Raffarin) puis, sous prétexte de développer l'insertion, produit toute une série de normes pour mettre en place de nouveaux dispositifs de formation professionnelle. Une telle attitude part souvent de bons sentiments, mais elle est quelque peu en contradiction avec la logique du transfert de compétence.

Cette situation entraîne un troisième problème : dans les matières transférées, l'État a un rôle essentiel à jouer, mais qu'il ne joue pas, à savoir le rôle d'évaluateur. Il n'y a jamais réellement d'évaluation ex ante, ni ex post. Cela tient au fait que l'État reste toujours partie à ces dispositifs, via les normes qu'il adopte ; il peut donc difficilement en être aussi juge. Dès lors que les collectivités ont reçu des compétences de l'État,

celui-ci ne devrait pas s'immiscer directement dans leur exercice, mais s'assurer que les entités à qui il les a transférées les accomplissent de manière satisfaisante.

Le quatrième problème que je voudrais soulever concerne les moyens : la crise des finances publiques est une réalité et oblige à des mutations. Il faut l'admettre, même si cela ne fait pas forcément plaisir à entendre : on ne peut pas rester en l'état. Les finances publiques étant ce qu'elles sont, et pour longtemps, l'État ne pourra que se désengager et il faut s'y préparer.

En ce qui concerne les finances, nous pensons, à l'Institut, que, comme on est incapable de réformer la décentralisation, on cherche à étrangler les collectivités. C'est vrai que c'est plus ou moins violent : le bloc communal (intercommunalité et communes) est un peu moins affecté que les départements, qui subissent une explosion de la dépense obligatoire (APA, RSA, handicap...). Ils la ressentent d'autant plus que ces dépenses obligatoires représentent, et de très loin, la part essentielle de leur budget : dans mon département, sur environ 450 millions de dépenses de fonctionnement, 372 millions correspondent à des dépenses obligatoires. Les départements sont en grave danger parce qu'ils ont une explosion des dépenses liées au vieillissement et à l'exclusion sociale, dues à des normes établies sur des critères nationaux qui ne leur laissent aucune marge de manœuvre. Quant à la région, elle est en très grave danger car elle n'a plus la moindre autonomie fiscale. Je ne comprends pas le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'il n'y avait pas atteinte à l'autonomie des collectivités. Certes, dans la Constitution, on a consacré l'autonomie financière plutôt que l'autonomie fiscale. Il n'empêche qu'une collectivité qui ne lève pas d'impôts, cela devrait nous interpeler.

J'en viens maintenant aux propositions de l'Institut.

Tout d'abord, nous pensons qu'il serait souhaitable d'avoir des garanties de la part de l'État, afin d'arriver à des situations comme celle dans laquelle se trouve la région qui, de réforme en réforme, n'a finalement plus ni taxe d'habitation, ni taxe professionnelle aujourd'hui, ni foncier bâti, bref à un niveau de collectivités qui n'a plus aucun levier fiscal.

Nous pensons aussi, à l'Institut, qu'il faut redémarrer, rebâtir la décentralisation. Il faut d'abord desserrer l'étau de l'État. L'État ne peut pas être juge et partie. Il faut qu'il transfère un certain nombre de compétences. Nous pensons ainsi qu'il faut donner un pouvoir normatif aux régions. L'État, dans un certain nombre de domaines, ferait mieux de déléguer. Un exemple caractéristique : le logement ; l'État pourrait très bien dire chaque région mène une politique sur la base d'orientations obligatoires qu'il définirait. Autre exemple : la formation professionnelle, qui ne peut pas être uniforme sur le territoire ; elle doit être adaptée.

L'État devrait donc déléguer, mais pas forcément ad vitam aeternam. On pourrait le décider pour quatre ans, par exemple, pour disposer ensuite d'une année d'évaluation, donnant lieu une vraie interpellation du Parlement national. À l'Institut, on approuve la proposition de M. Pierre Méhaignerie d'une expérimentation, permettant de voir, par exemple sur trois ou quatre régions, comment, dans tel et tel domaine faire fonctionner un pouvoir réglementaire d'adaptation. Il faudrait essayer de rebâtir la région autour de cette idée.

Par ailleurs, nous condamnons, à l'Institut, une approche uniforme qui ne nous semble pas répondre à la nécessité de compétition et d'attractivité territoriale. Par exemple, l'idée d'avoir des villes métropoles reprenant des compétences des départements, et de procéder en conséquence à des adaptations dans les départements concernés, n'a rien de scandaleux... dès lors, bien sûr, qu'il ne s'agit pas de faire disparaître le département.

Nous refusons donc une uniformité qui tuerait l'émergence des métropoles. En ce sens, le rapport Balladur ne nous a pas choqués, on n'a pas trouvé absurde de dire qu'il fallait 4, 5 ou 6 métropoles, en dehors de Paris qui est ville mais aussi conseil général. Pourquoi Paris aurait le droit d'exercer les compétences d'un département et pas des villes comme Lyon, Marseille, Toulouse, Nantes ?

Il faut aussi s'attaquer à la péréquation. Mais, jusqu'à présent, la péréquation est verticale, et non horizontale : faire de la péréquation uniquement sur le budget national, cela ne peut pas fonctionner dans un pays où les finances de l'État sont dans la situation que l'on sait. Il faut donc faire de la péréquation à la fois horizontale et verticale. Les conseils généraux sont à cet égard très utiles et remplissent de vraies fonctions de péréquation là où nous avons des villes moyennes, des petites villes, des villes rurales.

La réforme de la taxe professionnelle a prévu des dispositifs de péréquation pour la région et le département. Mais rien n'a été fait pour le bloc communal où les disparités sont les plus fortes. L'Assemblée nationale comme le Sénat, vont retravailler sur cette péréquation. Les grandes associations nationales d'élus (AMF, ADCF) y travaillent également. Il faut s'occuper vraiment du problème de la péréquation.

Sur les compétences des régions, il faut tirer les régions vers le haut, mais pas vers le bas. Leur rôle c'est de faire de la recherche/développement, du capital risque régional, de l'université de filières, beaucoup de formation professionnelle, de l'enseignement technique, qui pour moi ne doit pas être uniforme, et de la politique de l'emploi.

Nous ne sommes pas hostiles à une spécialisation des compétences, hors sport, culture, tourisme (ce dont a d'ailleurs tenu compte la loi de 2010). Je ne crois pas qu'il faille dire que tout le monde doit faire tout, ne serait-ce que parce qu'il y a raréfaction de l'argent public. Même s'il ne faut pas exagérer les chevauchements, il faut être responsable et gérer au mieux l'argent public.

M. Roland du Luart. Vous dites que le bloc communal est un peu moins affecté que le département ; moi, je vais jusqu'à penser qu'il va bien : aujourd'hui, après la réforme, les communes et intercommunalités n'ont pas de problèmes financiers.

M. Jean-Pierre Balligand. Je suis d'accord avec vous en ce que, aujourd'hui, à l'année $n + 1$ par rapport à la réforme, il n'y a pas de problèmes. En revanche, je redoute qu'il y en ait dès l'année prochaine, parce que le redémarrage de l'économie va probablement s'accompagner d'un retour de l'inflation. Or, le fonds national de garantie individuelle des ressources, le FNGIR, n'évoluera pas comme les prix. Si nous avons un taux annuel d'inflation de l'ordre de 4 % pendant 3 ans, cela représente in fine près d'environ 12 % de perte de pouvoir d'achat. Et vous savez aussi bien que moi qu'il n'y aura pas réactualisation du FNGIR. Donc, tant qu'il n'y a pas d'inflation, ça va ; dès que l'inflation redémarrera, on aura un gros souci.

M. Roland du Luart. Certes, mais je pense que l'inflation sera en partie jugulée. C'est un impératif dans le cadre de la zone euro, et la Banque centrale européenne y veille ; s'il y a inflation, elle doit être plus ou moins maîtrisée, sinon tout explose.

M. Jean-Pierre Balligand. Je suis d'accord avec vous. Mais 4, voire 5 %, c'est une inflation que l'on peut considérer maîtrisée.

M. Roland du Luart. Cela plutôt en dessous.

Je suis davantage d'accord avec vous sur les problèmes des départements. Néanmoins, ceux qui ont su anticiper les évolutions peuvent quand même maîtriser leurs

dépenses Il y a quatre ans, j'ai engagé des réformes de fond dans mon département car je voyais se dessiner une crise des finances publiques forte ; au final, j'ai cette année un compte administratif qui est le meilleur depuis treize ans. Je suis donc un peu sceptique quand j'entends dire que les départements sont étranglés.

De plus, le Parlement, à l'unanimité, a voté la péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). À cette occasion, on a d'ailleurs constaté que les plus riches n'étaient pas forcément ceux que l'on croyait et, inversement, que les plus pauvres n'étaient pas nécessairement ceux qui prétendaient l'être. Quoi qu'il en soit, les élus de toutes sensibilités ont accepté de jouer le jeu de la péréquation et, même s'il ne sera pas toujours facile de connaître avec précision le montant des DMTO dans chaque département, cela va donner globalement de l'oxygène aux budgets départementaux pour compenser les dérives des dépenses sociales.

La difficulté pourrait provenir alors d'un retournement de conjoncture et je reconnais que, si l'on n'a plus de croissance de DMTO, cela sera très difficile pour bien des départements.

Néanmoins, je constate que vous comme moi sommes partisans d'une péréquation verticale et horizontale. C'est en effet la bonne solution pour les départements.

En ce qui concerne votre refus d'une uniformité de région à région, c'est une position courageuse, qui vous honore, mais alors ne se heurte-t-elle pas au principe d'égalité entre les citoyens ? Est-ce que, aujourd'hui, les élus, quelle que soit leur sensibilité politique, sont prêts à accepter cette inégalité au niveau des territoires. C'est une question que je me pose, sur laquelle je n'ai pas de réponse.

Lorsque Pierre Mauroy et Jean-Pierre Raffarin s'étaient penchés, à l'aube des années 2000, sur la situation des régions, ils étaient déclarés favorables à limiter leur nombre à dix ou douze. Je regrette que cette recommandation n'ait pas été suivie -et je note que le conservatisme en l'occurrence n'est pas une question de sensibilité politique. Il faudrait avoir le courage d'aller vers des regroupements de régions. D'ailleurs, je trouve très fâcheux, quand on connaît la situation de nos finances publiques, que des régions, de droite ou de gauche, se soient lancées dans la construction d'hôtels de région pharaoniques ; il en va hélas de même dans bien des communautés de communes, où la première chose que les élus font, c'est de construire un hôtel de communauté, souvent luxueux, sans que les limites de la communauté aient été bien définies.

M. Charles Guené. Je voudrais vous dire, M. Balligand, que je partage beaucoup de vos observations, mais que, selon moi, vous n'allez peut-être pas assez loin dans certains domaines.

Tout d'abord, quand vous dites qu'il n'y pas eu de décentralisation nouvelle, c'est à la fois vrai et faux car il y a une décentralisation rampante, l'État chargeant les collectivités territoriales de diverses missions, d'ailleurs sans compensation financière. À cet égard, je vous rejoins sur la problématique des normes, qui doivent être jugulées.

J'ai un point de vue différent du vôtre sur les questions fiscales et financières. Sur ces sujets nous devons changer radicalement notre mode d'appréhension : nous vivons dans des schémas passésistes, où les collectivités territoriales semblent s'accrocher à un rapport quasi hiérarchique avec l'État, notamment en matière de finances locales. En Allemagne, et dans d'autres pays fédéraux, les collectivités disposent certes de garanties financières, mais elles sont aussi animées d'une solide culture de la négociation avec l'État ; elles sont dégagées de cette forme de rapport hiérarchique avec lui, alors que nos collectivités territoriales semblent souhaiter le conserver, se plaçant ainsi dans une posture défensive. L'exemple de la conférence nationale des exécutifs illustre bien cette

incapacité à faire naître une véritable culture de la négociation entre l'État et les collectivités territoriales.

C'est pour cela que le débat sur l'autonomie fiscale me semble dépassé : l'important est que les collectivités territoriales conservent leur autonomie financière ; elles peuvent très bien y parvenir, et ce serait leur intérêt, en négociant des parts d'impôts, ce qu'elles ne font malheureusement pas. L'État s'en accommode d'ailleurs fort bien car cela lui permet de mettre les collectivités territoriales sous coupe réglée avec les nouvelles modalités de financement qu'il choisit.

La véritable décentralisation ce ne serait donc pas l'autonomie fiscale, qui est un objectif illusoire, mais une révolution culturelle en matière de négociation avec l'État, doublé d'une révolution institutionnelle. Nous devons enfin sortir de notre schéma jacobin.

Sur la répartition des compétences, je suis favorable au dispositif de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Cette nouvelle répartition des compétences est plus saine, plus claire et devrait permettre des économies d'échelle. Mais, il y a une deuxième révolution à faire, vis-à-vis de l'État : sans doute de nouvelles compétences devraient être décentralisées ; mais nous pourrions aussi imaginer de rendre à l'État un certain nombre de celles qui sont aujourd'hui exercées par les collectivités territoriales, comme les SDIS par exemple.

Sur la péréquation enfin, et plus particulièrement la péréquation horizontale, je suis plus confiant que vous sur sa réalité au niveau du bloc communal où, me semble-t-il, les évolutions sont désormais bien engagées. En revanche, je suis plus réservé au niveau des régions et des départements : le dispositif qui a été mis en place ne me semble pas parfait et je crois que les départements et les régions ne travaillent pas suffisamment sur ces sujets entre eux ; c'est particulièrement frappant au niveau des régions qui ne semblent pas vouloir faire de péréquation, comme on le voit depuis des années dans le cadre des travaux du comité des finances locales.

M. Roland du Luart. En ce qui concerne le problème des normes, qui nous heurte tous, il me semble que la dimension européenne du sujet n'est pas suffisamment prise en compte. L'État, au moment de la transposition en droit interne, va souvent plus loin dans les exigences que ce qu'impose le droit communautaire. Cette pratique rajoute des charges non compensées sur les budgets locaux.

M. Pierre-Yves Collombat. Je ne vois pas comment on peut s'en sortir si on part du principe qu'il faut que l'État se désengage, qu'il rétablisse ses finances et qu'il faut surtout lutter contre l'inflation... qui d'ailleurs n'existe pas.

Comme disait Keynes : il y a deux maux : l'inflation et le chômage, s'il faut choisir, choisissons le moindre. Je ne vois pas comment nous allons pouvoir régler le problème de la dette ou du vieillissement de la population sans un peu d'inflation. On nous dit qu'on va se serrer la ceinture, ce qui me rappelle une nouvelle de Kafka « Les athlètes du jeûne », dans laquelle, à force de jeûner, les athlètes meurent.

Par ailleurs, nous donner l'Allemagne en exemple ne me semble pas opportun, notamment s'agissant des collectivités territoriales. À titre personnel, je préfère être dans une collectivité territoriale française plutôt qu'allemande, car ces dernières ont un niveau d'endettement très élevé et ne disposent plus des moyens d'investir.

Le problème n'est pas un problème de transfert de compétences, mais un problème de moyens financiers. Une des raisons de la réussite de la décentralisation, c'est qu'il y avait des moyens financiers pour l'accompagner, comme la taxe professionnelle, dont le rendement était supérieur à la croissance du PIB, et les droits de

mutation. Quand les droits de mutation ont été transférés en même temps que les compétences sociales, on ne s'attendait pas à ce que cela marche aussi bien. Dans le département du Var, en 2007, les droits indirects rapportaient plus que la fiscalité directe. Tous les départements n'ont pas connu cette situation, mais tous ont connu une amélioration substantielle de leurs recettes.

Un raisonnement uniquement bâti sur le respect des grands équilibres financiers nous conduit vers une impasse ; si on continue dans cette ligne, on fera comme dans les autres pays européens, comme en Allemagne par exemple, où l'État central, pour rétablir ses finances, ne répond qu'avec retard aux besoins exprimés par les *Länder* et les communes.

Dernier point, s'agissant de la question des métropoles, c'est un peu le même type de problème. La loi prévoit la création de métropoles qui vont hériter des routes, des collèges, de l'aide sociale... Très franchement, je ne vois pas en quoi cela va dynamiser l'économie locale. C'est vrai qu'avoir des métropoles dynamiques c'est peut-être une condition d'un développement moderne, mais je crains que cela ne soit pas simplement en vampirisant les départements que l'on arrivera à ça. Les pôles métropolitains auraient pu être habilités à coordonner une politique d'envergure sur des territoires, d'ailleurs pas forcément continus, et pour des compétences décisives : l'emploi, la R&D, l'université... Malheureusement, ces sujets n'ont pas été traités.

Tout ça mis bout à bout, j'ai l'impression qu'on s'enferme dans les problèmes et que les solutions s'éloignent.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. Il faut reconnaître que certaines collectivités territoriales vivent un peu au-dessus de leurs moyens. Je pense à l'hôtel de la région Languedoc-Roussillon ainsi qu'à la mairie de Montpellier, qui ont donné ou donnent lieu à des dépenses qui pourraient être évitées, surtout dans une région qui accueille 1 500 personnes de plus chaque mois et qui souffre d'une pénurie de logements.

Sur le constat du fonctionnement des collectivités territoriales, je crois que nous devons surtout faire très attention à maintenir la proximité de l'action publique et donc surtout maintenir le lien avec les départements. Je suis maire d'une commune de 3 000 habitants qui appartient à une communauté de communes de 50 000 habitants ; nous entretenons d'excellentes relations de travail avec le conseil général, beaucoup plus étroites qu'avec le conseil régional. Ce lien de proximité doit être conservé. Il est sans doute possible de regrouper les régions sans que nos concitoyens ne s'en rendent compte, à part le changement de dénomination administrative ; cela ne serait pas le cas si l'on supprimait des départements. Les conseils généraux viennent en complément des intercommunalités.

Pour ces raisons, j'estime que dans un territoire comme le mien, les métropoles ne répondent pas à un besoin réel. Les communes en périphérie des grandes villes accepteront peut-être la constitution d'une métropole, mais aucune commune rurale n'acceptera d'être associée à ce type d'organisation qui dessaisira les maires des communes membres de toutes leurs compétences.

Faire des économies et privilégier la proximité n'empêchent pas de renforcer la collaboration entre État et régions en matière de développement économique, d'aménagement du territoire mais il faut savoir que ces actions ne sont pas vraiment visibles pour le citoyen.

M. Claude Belot, président. Le Sénat a beaucoup réfléchi à l'état de la décentralisation et je constate bien des points de convergence entre les conclusions de la Mission que j'avais présidée et les recommandations de l'Institut : sur la nécessité de la péréquation, sur l'organisation des compétences...

Sur les métropoles, il y a deux sujets : d'abord, la question de la coïncidence entre la métropole administrative et la métropole réelle, évidemment nécessaire et qui est pourtant loin de correspondre, aujourd'hui, à la réalité ; ensuite, se pose le problème des compétences que les métropoles exerceront et qui n'est pas simple du tout. À cet égard, nous avons procédé à des simulations sur Lyon, et nous étions arrivés au constat que la création de métropole reviendrait à mettre en place quasiment un département annulaire autour de la ville.

Notre mission, elle aussi, avait montré un grand attachement au département : il n'est pas question de le supprimer. L'appel à des régions puissantes, que nous avons aussi lancé, n'est en rien incompatible avec cela.

Après, il faut passer des propositions à la loi. On le sait, l'État est plus que réservé à l'idée de conférer un pouvoir normatif aux régions. Il ne veut pas d'une décentralisation de la politique de l'emploi : il avait fait un pas en avant avec les maisons de l'emploi, puis il est revenu en arrière, si bien que l'on se retrouve dans la situation absurde d'avoir un pôle emploi qu'il a fallu renforcer et des maisons de l'emploi qui ne savent que faire et coûtent cher ; il faudrait bien un jour rationaliser les choses.

En ce qui concerne les départements, il faut prendre garde à la diversité des situations. Il y a déjà une dizaine d'années, j'avais participé, avec Roland du Luart, à une réflexion du Sénat sur leur situation, qui suscitait déjà des inquiétudes. Nous étions allés voir sur place et nous avons constaté que, même dans des départements dits pauvres comme celui du Lot, au revenu moyen par habitant faible, les infrastructures, par exemple les collèges et les routes, étaient en excellent état. Cela tient, je crois, au fait que l'action publique n'est pas du tout la même selon que l'on soit dans une collectivité riche ou dans une collectivité pauvre : quand le revenu par habitant est faible, on se concentre sur l'essentiel, ce qui, en l'occurrence, permet d'avoir des écoles de qualité. Toute la difficulté est là : définir au niveau national une politique applicable à des collectivités qui correspondent à des réalités très différentes.

M. Jean-Pierre Balligand. Notre pays va connaître des évolutions macro économiques qui s'imposeront de facto aux collectivités : une moindre prospérité économique et des taux de croissance relativement bas... nous serons forcément confrontés à des problèmes.

Je pense que les politiques de l'emploi, qui constituent une priorité pour les acteurs publics, devraient être plus décentralisées. Les collectivités territoriales devraient aller jusqu'à demander à l'État de leur transférer la compétence « politique de l'emploi », afin de l'adapter aux spécificités économiques locales. Les atouts des collectivités varient d'un endroit à l'autre : ceux d'un département du littoral sont évidemment différents de ceux d'un département du nord-est de la France ; il y a donc des potentialités d'emplois elles aussi différentes qui justifieraient des adaptations locales.

Par ailleurs, l'Institut de la décentralisation est en faveur d'un nouvel ordonnancement territorial, qui permettrait de revitaliser l'action publique. En effet, la citoyenneté constituant un sujet essentiel pour notre Institut, nous sommes contre la confusion des fonctions. Autrement dit, nous estimons que les collectivités territoriales doivent exercer plus clairement et lisiblement leurs compétences. C'est la raison pour laquelle, nous sommes plutôt en faveur de la spécialisation des compétences des collectivités, ce qui n'est pas sans conséquences pour le bloc communal.

Je pense qu'il existe une certaine confusion au niveau communal. En effet, avec l'intercommunalité, nous avons inventé un dispositif efficace mais les transferts de compétences vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne se sont pas traduits par une diminution de la fiscalité communale. De très nombreuses

communes, toutes couleurs politiques confondues, n'ont jamais diminué leurs impôts après leur adhésion à un EPCI. Les lois Joxe et Chevènement, consacrées à l'intercommunalité, leur ont finalement redonné une certaine marge de manœuvre : le bloc communal a profité de la montée en puissance des EPCI, et du fait qu'ils assumaient désormais certaines compétences, pour bénéficier d'une manne financière accrue. Certes, une partie de ces revenus a été absorbée par la demande des citoyens, notamment en milieu rural, avec par exemple la réalisation de centres d'accueil pour jeunes enfants. Néanmoins, à niveau constant d'offre de services publics, les communes n'ont pas profité de ces ressources supplémentaires pour réaliser des économies.

Désormais, il faudra aller plus loin dans le respect de la citoyenneté. Des communautés urbaines actuelles comme celles de Lille, Lyon ou Bordeaux, disposent de budgets très importants, comparés à la région, alors que leurs élus ne sont pas élus au suffrage universel direct. Cela sera encore plus frappant si elles deviennent des métropoles. Ces établissements, créés au nom de l'efficacité, doivent donner voix au chapitre au citoyen. À l'avenir, il sera nécessaire d'évoquer la question de la lisibilité citoyenne et lorsqu'il existe un niveau d'intégration tel celui de la communauté urbaine, cela devra se traduire par une élection au suffrage universel. Je ne souhaite pas tuer les communes, mais j'estime nécessaire que les exécutifs des intercommunalités soient élus au suffrage universel direct. Il serait dommage d'inventer un dispositif intercommunal semblable au dispositif européen, c'est-à-dire efficace mais coupé des réalités et des citoyens.

Audition de M. Roland Ries, président du Groupement des autorités responsables du transport, le 8 mars 2011

La Délégation procède à l'audition de M. Roland Ries, président du Groupement des autorités responsables de transport (GART).

M. Roland Ries. Président du GART, maire de Strasbourg et sénateur du Bas-Rhin, je m'intéresse aux questions de transport depuis plus de vingt ans. J'ai été, en particulier avec Mme Catherine Trautmann, à l'époque, à Strasbourg, le porteur politique du projet « tramway ». Quand je dis projet « tramway », c'est un peu un raccourci d'expression. En fait, ce qu'on a essayé de faire à Strasbourg, ce n'est pas seulement un tramway, c'est une politique de mobilité urbaine globale.

C'est donc à plus d'un titre que j'ai pu réfléchir au sujet qui préoccupe la délégation : la pertinence des périmètres de transports entre les différentes autorités organisatrices et les difficultés que cela engendre.

Le GART a été créé en 1980. L'ensemble des régions françaises métropolitaines en font aujourd'hui partie, à peu près les trois quarts des départements et la quasi-totalité des autorités organisatrices urbaines, y compris le syndicat des transports d'Île-de-France (le STIF).

Les fonctions du GART ont évolué depuis l'origine. Au départ, c'était pour l'essentiel une structure de lobbying, destiné à obtenir des cofinancements de la part de l'État, ce qui a assez bien fonctionné jusqu'à une période récente, avant une traversée du désert, entre 2004 et 2009, période au cours de laquelle l'État s'est désengagé. Nous connaissons de nouveau une période de cofinancements, certes insuffisants, mais non négligeables puisque deux récents appels à projets ont permis de dégager respectivement 800 et 500 millions ; l'objectif est de mobiliser 2 milliards d'euros à l'horizon 2020.

La deuxième fonction du GART, qui s'est beaucoup renforcée au fil des années, consiste en un échange de bonnes pratiques, d'expériences.

La troisième fonction du GART consiste à développer la recherche appliquée, en liaison directe avec les laboratoires de recherche et universitaires qui font de la recherche fondamentale.

M. Edmond Hervé. Je souhaiterais connaître les montants des investissements qui ont été réalisés, au cours des dix ou quinze dernières années, en distinguant peut-être le génie civil et les différents types de matériels. Personnellement, je suis intimement convaincu que les investissements que les collectivités organisent en matière de transports sont des ferments de recherche et que la chance de l'industrie française des transports réside dans la capacité d'investissement des collectivités ainsi que dans la fonction de coordination, de médiation que le GART peut jouer. Je pense que c'était très important que vous rappeliez l'évolution du GART, car le GART que j'ai connu au début des années 80 et celui d'aujourd'hui, ce n'est plus tout à fait la même chose.

M. Roland Ries. Il y a d'importants déséquilibres entre les investissements et les aides que l'État réalise pour l'Île-de-France et ceux qu'il consent pour les autorités organisatrices de province. C'est une situation que le GART critique, droite et gauche confondues car, bien sûr, nous sommes une association transpolitique : toutes nos instances sont politiquement paritaires. Je suis le président, maire socialiste de Strasbourg, mais le premier vice-président est M. Louis Nègre, maire UMP de Cagnes-sur-Mer. Deux chiffres vous montreront ce déséquilibre que nous dénonçons : pour la seule région Île-de-France, il est prévu une contribution de l'État au projet du Grand

Paris, sur l'exercice 2010, de 4 milliards d'euros ; pour l'ensemble des autorités organisatrices de province, on a une contribution de 2 milliards, à l'horizon 2020. On voit bien quand même que le déséquilibre est considérable, alors que si l'on se réfère à la population, l'ensemble des villes de province ont une population 1,8 fois supérieure à celle de la région parisienne desservie.

M. Claude Belot, président. C'est d'ailleurs une situation qui concerne tous les domaines : plus de la moitié de l'effort de l'État dans le domaine culturel bénéficie à Paris ; il en va de même en matière de santé.

M. Edmond Hervé. Qu'en est-il en ce qui concerne le matériel roulant ?

M. Roland Ries. Le matériel roulant n'est pas subventionné par l'État.

M. Edmond Hervé. Est-ce que vous avez une idée du montant de l'investissement ?

M. Roland Ries. Bon an mal an, un peu moins de 30 % des dépenses d'investissement de transports urbains sont consacrés au matériel roulant. La proportion était de 27 % en 2008, sur un total de 1,86 milliard d'euros, ce qui en fait le premier poste d'investissement des autorités organisatrices de transports urbains.

M. Edmond Hervé. Ce qui est intéressant dans le matériel roulant, c'est de voir la capacité de commande des autorités organisatrices par rapport à la production industrielle, qu'elle soit française ou étrangère.

M. Roland Ries. C'est justement une des difficultés. L'État a tendance à considérer que, comme nous sommes dans un domaine très ouvert à la concurrence internationale, l'argent public qui pourrait être injecté en la matière pourrait en définitive bénéficier à des constructeurs étrangers et les aider à s'implanter sur le marché français. L'argument vaut ce qu'il vaut, mais il n'est pas contestable que des constructeurs étrangers sont présents sur le marché. À Strasbourg, par exemple, notre premier tramway était suédois, italien, anglais ; il n'y avait que les bureaux d'études qui étaient français.

M. Edmond Hervé. Autre question : quel est votre sentiment, votre prise de position, sur le versement transport communautaire, départemental, régional ? Est-ce que le GART, indépendamment de la diversité de ses sensibilités, a une position commune sur cette question ?

M. Roland Ries. La réponse est oui : nous sommes très attachés au versement transport (VT), tel qu'il existe aujourd'hui, c'est-à-dire à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU). Je rappelle en effet que c'est à l'intérieur des PTU que l'ensemble des autorités organisatrices peuvent percevoir le VT, à la condition qu'elles aient un projet de transport en commun en site propre dans la limite de 1,8 % de la masse salariale des entreprises (publiques et privées). Toutes ne perçoivent pas ce taux, mais c'est le maximum. Il a été augmenté, dans le cadre du Grenelle II, à 2 %, pour les communes dites touristiques.

Maintenant, la question se pose de la perception de l'éventuelle extension du versement transport en dehors des PTU, au profit de la région. L'idée que les régions puissent prendre une partie du produit du VT qui est aujourd'hui attribué aux autorités organisatrices, me semblerait pour le moins très audacieuse et soulèverait sans doute bien des problèmes. Dès lors, deux voies sont envisageables :

- la première, c'est la voie de ce que l'on appelle le « versement transport interstitiel » : le VT serait perçu par les régions, mais uniquement en dehors des périmètres de transports urbains ; en d'autres termes, une région pourrait ponctionner des

entreprises qui ne sont pas dans le PTU, mais elle ne percevrait aucun VT à l'intérieur de celui-ci ;

- la deuxième hypothèse, toujours dans le cadre de l'extension du VT, serait d'avoir ce que l'on appelle un « versement transport additionnel » : le VT s'étendrait sur l'ensemble du territoire, y compris dans les périmètres de transports urbains, de sorte que, à l'intérieur de ces périmètres, on pourrait aller au-delà de 1,8 % (ou de 2 % pour les communes touristiques). Les régions auraient alors une ressource relativement importante, en tout cas plus importante que si elles se contentaient de ce qui est à l'extérieur des PTU.

Ce sont les deux voies, aujourd'hui, qui sont ouvertes. Le GART est d'accord pour étendre le versement transport, mais il n'a pas encore fait le choix entre VT interstitiel et VT additionnel.

M. Edmond Hervé. Si le choix était fait d'un versement transport additionnel, avez-vous envisagé l'idée de mettre en place un plafond, avec des parts respectives pour la région, pour le département et pour les intercommunalités ?

M. Roland Ries. On pourrait imaginer que ce versement transport additionnel soit fixé à 0,5 % de la masse salariale, ce qui veut dire qu'on passerait globalement de 1,8 à 2,3 % (ou de 2 à 2,5 %) avec 0,5 % pour l'extérieur du PTU. Cela représente évidemment des sommes très importantes avec des conséquences sur la compétitivité des entreprises, ce qui ne manquera pas de faire réagir le MEDEF dans ce débat.

M. Edmond Hervé. Est-ce que le Gouvernement pourrait y être favorable à condition que cela ne dépasse pas un seuil de 0,8 % par exemple ?

M. Roland Ries. Je ne comprends toujours pas aujourd'hui qu'on ait opéré une distinction, que je ne trouve personnellement pas cohérente, entre la possibilité de percevoir le versement transport dans les entreprises qui sont à l'intérieur d'un PTU et l'impossibilité de le faire à l'extérieur. C'est pour cette raison que certains estiment que si un versement transport est établi à l'extérieur du PTU, son montant doit rester modeste.

Or cela n'a pas de justification, car on observe précisément aujourd'hui des distorsions de concurrence entre les entreprises selon qu'elles sont ou non à l'intérieur d'un PTU, et cela aboutit à des déséquilibres dans l'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs ce que je constate à Strasbourg, où des zones d'activités se développent hors des frontières du PTU, dans lesquelles aucun versement transport n'est exigé, mais où paradoxalement on a des difficultés pour les desservir.

Cette situation n'est pas satisfaisante, en termes d'aménagement du territoire, car elle aboutit à créer des ceintures de zones d'activités, mal desservies, en vidant le cœur des agglomérations et en favorisant la prolifération urbaine. C'est pourquoi ma position personnelle est claire : il conviendrait de traiter équitablement toutes les entreprises qu'elles soient ou non à l'intérieur d'un PTU.

M. Edmond Hervé. Quel est l'état actuel des relations entre régions, départements et établissements publics de coopération intercommunale ?

M. Roland Ries. C'est la question de la gouvernance et des périmètres des autorités organisatrices de transport. Il est évident aujourd'hui que les bassins de mobilité s'étendent très au-delà des PTU et que la répartition actuelle, héritée de la loi sur les transports intérieurs (LOTI), mérite sans doute d'être revue ou en tout cas amendée. Cette répartition distingue, en effet, le périmètre des transports urbains, gérés par l'autorité organisatrice urbaine, celui des transports interurbains, à savoir les bus, gérés par le département, et celui des transports ferroviaires, gérés par la région.

Des régions ont essayé de progresser sur ces questions en mettant en place des coordinations informelles, à l'image de celle instaurée entre la région Alsace, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la communauté urbaine de Strasbourg et la communauté d'agglomération de Mulhouse, sous la forme d'un comité de coordination des autorités organisatrices de transport. Cela a permis de progresser sur les questions de tarification unique et sur la mise en place d'un schéma cohérent de déplacement dans la région, en évitant ainsi les contradictions.

D'autres hypothèses, qui n'ont à ce jour pas été mises en oeuvre ou partiellement, peuvent être explorées :

- d'abord, la création de syndicats mixtes. Cela peut constituer une réponse intéressante dans les bassins de vie interurbains qui sont interdépendants de zones d'emplois situées en zones urbaines. L'inconvénient, bien sûr, c'est que cette solution ajoute un niveau supplémentaire dans le millefeuille décisionnel, alors même qu'aucune autorité organisatrice n'a d'autorité sur une autre ;

- ensuite, le conventionnement entre plusieurs autorités qui désigneraient une autorité chef de file. Dans cette hypothèse, il paraît évident que la région devrait alors être désignée comme telle ;

- enfin, la mise en place d'un nouvel outil juridique : les sociétés publiques locales, composées à 100 % de capitaux publics. À ma connaissance, cette solution n'a pas encore donné lieu à application, mais il faut dire que la loi qui a créé les sociétés publiques locales n'a même pas un an.

L'État, de son côté, essaye de mettre en place un schéma national des infrastructures de transport, qui reste assez contesté aujourd'hui sur le plan politique. L'État s'est, par ailleurs, réinvesti dans le transport public à travers les appels à projets, comme je l'ai évoqué tout à l'heure.

Pour finir sur cette question, il y a une demande ancienne et « transpolitique » du GART, consistant à permettre aux autorités organisatrices de transport de devenir des « autorités organisatrices de mobilité durable », c'est-à-dire à leur donner des compétences supplémentaires par rapport à la seule compétence de gestion des transports en commun. Cela leur permettrait ainsi de détenir l'ensemble de la « boîte à outil » en matière de transports (plans de déplacement d'entreprise, infrastructures de voirie, vélo, auto-partage, covoiturage, parking relais) et d'assurer l'intermodalité entre les différents types de transports. Or, aujourd'hui, ces compétences sont éclatées entre différentes autorités.

M. Edmond Hervé. Certes, mais actuellement rien n'empêche de faire cela par voie de conventionnement.

M. Roland Ries. C'est exact.

M. Edmond Hervé. - Existe-t-il des expériences de démarches de « ticket unique » permettant d'utiliser à la fois les transports de la SNCF, les transports interdépartementaux, les transports urbains, les vélos, et les parkings relais par exemple ?

M. Roland Ries. En dehors de l'agglomération parisienne, il n'y a malheureusement pas beaucoup d'expériences de ce type, et ce, pour une raison simple : nous constatons des difficultés à mettre en place des « chambres de compensation », c'est-à-dire de mutualiser et de partager efficacement les recettes des différents réseaux entre les autorités organisatrices. Je suis persuadé que le développement de la billettique nous permettra de nous doter d'instruments scientifiques pour mesurer la fréquentation des différents réseaux et faciliter ainsi la mise en place d'outils de tarification unique.

L'autre frein à ce type d'expériences réside dans la segmentation des territoires gérés par les autorités organisatrices de transport, lesquelles veulent conserver la maîtrise de leurs recettes respectives.

M. Edmond Hervé. Personnellement je crois beaucoup à la négociation, et surtout à la transparence en matière de mutualisation des recettes.

Est-ce que le GART a recensé les difficultés rencontrées dans la mise en place des transports en commun en site propre (TCSP) ? De mon côté, je reste convaincu que les autorités organisatrices de transport n'auraient pas investi si elles s'étaient arrêtées aux oppositions des populations ou aux manifestations de l'opinion.

M. Roland Ries. En effet, il n'existe en France qu'un seul exemple où un référendum local sur la mise en place d'un TCSP s'est avéré positif : celui organisé par le maire de Grenoble en 1983, Alain Carignon. Ce dernier avait précisément fait campagne contre son prédécesseur, Hubert Dubedout, sur le thème du tramway en marquant son opposition à son implantation. Or une fois élu, ce référendum lui a permis de changer de position sans trop de difficultés vis-à-vis des Grenoblois qui se sont exprimés majoritairement en faveur de la mise en place du tramway.

Les autres exemples de consultations se sont, à ma connaissance, traduits par des échecs, en raison des refus exprimés par les populations locales.

Cela étant, la situation est aujourd'hui différente à plusieurs titres.

Tout d'abord, l'état de l'opinion a beaucoup changé en une dizaine d'années. Auparavant, lorsque les élus souhaitaient mettre en place un tramway, l'état de l'opinion constituait la principale difficulté. Je parle en connaissance de cause, car l'implantation du tramway a été une bataille très dure à Strasbourg, troisième ville de France à se doter d'un tramway, après Nantes et Grenoble. À cette époque, nous sentions bien l'inquiétude de la population : les citoyens avaient du mal à circuler et craignaient que le tramway empiète sur leur espace. L'opinion était soit franchement hostile, soit angoissée. Mais cet obstacle est aujourd'hui moindre. Au contraire, pour beaucoup de gens, c'est une fierté que d'avoir un tramway permettant de désenclaver les quartiers et nombreux sont ceux qui en réclament la présence.

En revanche, là où les choses se sont aggravées, c'est au niveau de la capacité d'investissement des collectivités territoriales qui est aujourd'hui beaucoup plus faible et cela constitue un grave problème. En effet, toutes les collectivités qui se sont lancées dans des investissements lourds comme la création d'un tramway, il y a environ une bonne dizaine d'années, se sont, non seulement, endettées pour financer les travaux, mais continuent de s'endetter pour financer le fonctionnement quotidien et les déficits d'exploitation.

En dernier lieu, j'observe que plus on s'éloigne du cœur dense des villes, plus l'exploitation du réseau de transports devient difficile et déficitaire. Le fameux coefficient d'élasticité, qui permet de mesurer la fréquentation supplémentaire générée par un investissement, se détériore au fur et à mesure que le tramway pénètre des zones moins denses. Ainsi, au début, lorsque l'offre « tramway » augmentait de 20 %, sa fréquentation augmentait d'environ 30 %. Aujourd'hui pour le même renforcement de l'offre, la fréquentation ne croît peut-être que de 10 %. Ainsi, l'exploitation devient structurellement déficitaire et les collectivités financent lourdement ce déficit. À Strasbourg, par exemple, la communauté urbaine consacre le quart de son budget aux amortissements et au déficit d'exploitation du tramway.

M. Claude Belot. Il est indéniable que, ces dix ou quinze dernières années, la population a redécouvert les transports collectifs et que l'on a enregistré de véritables succès en ce domaine, par exemple avec des tramways.

Dans mon département, chargé des transports terrestres et des transports scolaires, les choses fonctionnaient plutôt bien. Mais, après la loi Chevènement, les communautés d'agglomération ont mis en place leur propre système, ce qui a débouché sur une situation de concurrence avec des problèmes d'articulation.

En ce qui concerne le billet unique, nous avons, nous élus, réussi à trouver un accord pour le mettre en place, mais la SNCF n'a rien voulu entendre.

M. Roland Ries. C'est, même si cela a un peu changé au cours des dernières années, qu'il n'est pas toujours facile de négocier avec la SNCF. Je note cependant que la SNCF a fait des progrès en matière de négociation.

M. Edmond Hervé. Quelle est l'évolution du personnel affecté au transport ?

M. Roland Ries. Dans l'urbain, l'ensemble des entreprises, hors RATP et SNCF, représentent 44 000 salariés. Ce chiffre est en augmentation depuis 1997, ce qui s'explique par l'importance du développement de l'offre. En 2009, le rythme de croissance augmente après un ralentissement de la croissance depuis 2004 par rapport aux années précédentes. La RATP compte 45 000 personnes, tous métiers confondus et la SNCF, 160 000, avec un effectif en diminution depuis plus de cinq ans. Les transports routiers et interurbains, réguliers et le tourisme, comptent 60 000 salariés.

M. Antoine Lefèvre. Dans mon département, nous disposons d'une zone d'activités, qui a plutôt une vocation industrielle mais dans laquelle plusieurs bâtiments administratifs se sont installés, notamment la nouvelle direction des populations. L'État emploie ainsi des fonctionnaires dans des zones non desservies par des bus, et, du coup, il demande au maire de la ville chef-lieu d'intensifier le réseau des bus. Finalement, pour les élus locaux, c'est la double peine : d'une part, l'État ne verse plus le versement transport sur la ville, puisqu'il s'agit d'une commune hors PTU, et d'autre part, il lui réclame des dépenses supplémentaires pour assurer la desserte du réseau urbain. Le GART a-t-il des préconisations sur ce sujet ?

M. Roland Ries. Je suis d'accord avec votre analyse, dans ces cas précis, les collectivités subissent une double peine : d'un côté, elles n'ont pas les recettes et, de l'autre, leurs dépenses sont lourdes et d'autant plus difficiles à amortir que dans les zones concernées, il est difficile de rendre l'exploitation rentable. Dans ce cas, le GART préconise d'étendre le versement transport au-delà du PTU, avec les deux hypothèses que j'ai présentées tout à l'heure ; d'une part, le versement transport interstitiel, et, d'autre part, le versement transport additionnel.

Audition de M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le 26 avril 2011

Rôle et organisation du corps préfectoral dans l'accompagnement de la décentralisation.

La Délégation procède à l'audition de M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur. Je suis accompagné de Jean-Benoît Albertini, préfet, actuellement secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur avec le titre de directeur de la modernisation de l'administration du territoire.

Nous sommes persuadés, au ministère de l'Intérieur, que nous devons faire « respirer » nos territoires : même si une politique d'État est forcément nationale, voire européenne, ses conditions d'application doivent être adaptées aux régions, départements et territoires. En d'autres termes, les objectifs que le pouvoir central fixe au corps préfectoral dans les différentes actions nationales (sécurité, emploi, logement...) doivent être atteints selon des modalités qui requièrent de la souplesse. Il y a donc un équilibre à trouver, auquel nous sommes très attachés.

L'organisation territoriale de l'État a considérablement évolué ces dernières années. Son administration a été réorganisée à partir de quelques principes, parmi lesquels ce que l'on pourrait appeler la régionalisation de l'action nationale : la conduite des politiques publiques passe par le niveau régional même si, bien sûr, cette régionalisation est modérée par des compétences qui restent départementales : la sécurité, le contrôle de légalité, la police des étrangers... Cette réorganisation s'est traduite par des regroupements de services régionaux et par des regroupements de services départementaux, sans qu'il n'y ait plus de reflet avec l'organisation ministérielle. Le choix a été fait de conférer à l'autorité préfectorale une plus grande capacité à agir et à parler au nom de l'État dans sa complétude, avec une tendance croissante à ce que les préfets soient les représentants territoriaux de tous les organismes nationaux, y compris pour ceux à vocation sectorielle comme l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Il y a donc une volonté gouvernementale, depuis 2007, d'avoir une unité de la parole et de l'action de l'État territorial.

Notre organisation reste néanmoins très départementale : outre les domaines que je citais tout à l'heure et qui restent de la compétence départementale (la sécurité, la police des étrangers et le contrôle de légalité), le préfet de département n'est pas sous l'autorité hiérarchique du préfet de région. C'est un point important, politiquement mais aussi juridiquement, puisque les décisions du préfet de département ne peuvent pas faire l'objet de recours devant le préfet de région. Il s'agit donc d'une organisation qui se veut souple pour répondre aux différentes sollicitations.

M. Claude Belot, président. J'ai connu trois phases dans les relations entre les élus locaux et les préfets. Avant la décentralisation, les élus, sans pour autant être au « garde-à-vous » devant le préfet, devaient prendre en considération le fait qu'il présidait aux destinées départementales et que le budget dont il disposait dans ce cadre était d'autant plus important pour les communes que la région n'existait pas encore en tant que collectivité ; les élus locaux arrivaient néanmoins à mener des actions utiles et efficaces, que les préfetures regardaient avec bienveillance en général. Puis est venu le temps de la complicité entre l'État et les collectivités territoriales, avec un nouvel équilibre des

pouvoirs qui a fait d'eux de véritables partenaires dans la conduite des politiques au niveau local. Aujourd'hui, nous sommes entrés dans une troisième période : même si les préfets restent marqués par le sens de l'intérêt général et le souci du dialogue avec les élus, l'administration territoriale de l'État, elle, n'est plus du tout animée par cet esprit de complicité et de partenariat ; elle est devenue une administration de contrôle, de surveillance, une administration dont la raison d'être semble être de tenir à l'œil les élus. Elle n'hésite pas à nous adresser des lettres comminatoires, voire menaçantes, lorsque nous prenons des initiatives d'intérêt général. Je l'ai personnellement constaté : lorsque, par exemple, j'ai décidé récemment d'aménager une base d'aviron sur un lac, j'ai reçu un courrier d'une virulence qui aurait été inconcevable quelques années auparavant, allant jusqu'à évoquer la perspective de sanctions pénales ; je trouve inacceptable que des fonctionnaires emploient un tel ton à l'égard d'élus. Je dois dire que, lorsque j'ai montré ce courrier à mon préfet, il en a été abasourdi ; il n'en demeure pas moins que de tels comportements existent (peut-être parce que certains fonctionnaires de l'État, avec la disparition des subventions, n'ont plus d'autres moyens d'affirmer leur existence) et qu'ils sont évidemment fort mal vécus par les élus.

M. Éric Doligé. Certains - dont je ne suis pas - font un rapprochement entre la régionalisation au niveau de l'État et une potentielle régionalisation au niveau des collectivités. Ils considèrent ainsi que la régionalisation de l'État devrait conduire à la suppression des départements. C'est un raisonnement que je réfute totalement et je souhaiterais que vous nous confirmiez qu'il ne correspond pas à votre opinion.

Ma seconde observation porte sur les interlocuteurs des collectivités territoriales. Beaucoup moins nombreux que par le passé, leur concentration permet des relations de proximité plus directes avec le préfet. Celui-ci a un rôle de facilitateur ; le traitement des dossiers peut se faire avec plus d'efficacité et dans des délais moindres. Je considère que cette évolution est positive.

M. Henri-Michel Comet. Je confirme que l'organisation de l'État ne cherche pas de miroir dans l'organisation des collectivités territoriales et inversement ; l'État est dans une démarche régionalisée, alors que la logique des collectivités est totalement distincte. Le Président de la République s'est d'ailleurs clairement exprimé sur ce point.

En ce qui concerne les contrôles de l'administration, qui seraient devenus plus pointilleux, il est incontestable qu'une tendance de fond de notre société est la judiciarisation. C'est un état de fait, qu'on le déplore ou non, qui impose aux différents partenaires de marquer le terrain de leurs interventions de manière plus précise aujourd'hui. Il faut néanmoins rappeler que les actes obligatoirement transmis à l'autorité préfectorale dans le cadre du contrôle de légalité ont été réduits, par le législateur, de plus d'un tiers en moins de six ans. La marge de liberté des collectivités territoriales s'en est trouvée considérablement élargie. Aujourd'hui, les parlementaires semblent dans une démarche plutôt hésitante sur les perspectives du contrôle de légalité, comme si un palier avait été atteint. On l'a vu il y a deux ans, lorsqu'ils se sont opposés à une proposition du Gouvernement tendant à réduire le nombre d'actes d'urbanismes obligatoirement transmissibles.

Ma conviction est que l'interlocuteur naturel et privilégié des élus est manifestement l'autorité préfectorale, quelle qu'elle soit (préfet de région, de département, d'arrondissement). En effet, ses membres ont une vision pluridisciplinaire et complète des sujets vis-à-vis des collectivités. Je constate que, quelles que soient les qualités techniques ou les compétences juridiques des directions déconcentrées, l'élu a tendance à s'adresser au corps préfectoral, ce qui compense largement l'éloignement prétendu des services de l'État.

Enfin, il est vrai que l'État dispose de moyens de plus en plus comptés. L'un des ressorts de la réorganisation est la rigueur économique ; le Président de la République a appelé les services de l'État à « faire mieux avec moins ». Pour cela, les doublons sont éradiqués, notamment par la mutualisation des fonctions logistiques. Parallèlement, les services se modernisent : le grand public bénéficie par exemple de l'apport des nouvelles technologies dans la logistique liée aux passeports. Il en va de même pour le contrôle de légalité : cet automne, nous mettrons sur le marché un dispositif totalement dématérialisé et automatisé du contrôle de légalité budgétaire. Cette réorganisation de l'État, si elle est adossée à une baisse assumée de ses moyens, a bien pour ambition d'offrir des services de qualité égale ou supérieure aux citoyens ou aux élus.

M. Yves Détraigne. Je suis élu municipal depuis 1983 et maire depuis 1989. J'ai observé, sur cette période, une évolution du métier de préfet ; auparavant, le préfet et le sous-préfet étaient plus présents sur les affaires gérées au quotidien par une collectivité locale, et moins sur les grands projets structurants. Aujourd'hui, le préfet me semble avoir pris de la hauteur par rapport à la gestion quotidienne et s'occuper davantage de grands dossiers, tels que ceux relatifs à l'aménagement du territoire ou engageant l'avenir du département ou de la région. Du fait de cette moindre implication sur la gestion quotidienne des collectivités locales, il y a un certain décalage entre l'approche du préfet lui-même et l'approche de certains de ses services. Ces derniers réagissent, selon les cas, de deux manières différentes : certains n'osent plus rien faire, gênés par la perspective de devoir intervenir eux-mêmes auprès d'un élu ; à l'inverse, d'autres services se montrent très pointilleux sur les détails. Il en résulte une certaine instabilité pour les collectivités locales : selon le fonctionnaire qui va recevoir votre délibération ou être chargé de votre dossier, deux affaires de même importance pourront être traitées différemment. Ces réactions différentes posent évidemment problème aux élus et nous interpellent quant au positionnement du préfet.

M. Henri-Michel Comet. Le métier préfectoral a connu trois évolutions importantes, ces vingt ou vingt-cinq dernières années :

- il y a d'abord eu la reconnaissance avérée d'une plus grande liberté des collectivités locales avec ses corollaires : une plus grande souplesse dans la décision, une plus grande responsabilité... Ce point est désormais profondément ancré dans l'esprit des membres du corps préfectoral dans leur ensemble ;

- les membres du corps préfectoral se sont ensuite vu demander de s'occuper de plus en plus des affaires de l'État stricto sensu. De ce fait, leur action s'est concentrée sur les deux missions relevant de ces affaires : la gestion de l'État au niveau territorial et la participation à ses politiques (emploi, logement...) ;

- enfin, les membres du corps préfectoral doivent participer pleinement au maintien d'un service de qualité à l'égard de tous les partenaires de l'État, en particulier des élus. À titre d'exemple, il y a deux ou trois ans, la décision a été prise de supprimer l'ingénierie territoriale, reconnaissant l'autonomie de gestion des collectivités. Cette décision a été difficile pour les petites collectivités locales. Nous avons donc corrigé cette décision par des éléments de solidarité de conseil aux élus. Bien entendu, nous avons d'autres partenaires auxquels nous nous efforçons d'apporter les meilleurs services ; par exemple, les années 2008 et 2009 ont révélé que l'autorité préfectorale avait un rôle important à jouer auprès des acteurs économiques.

En ce qui concerne la variété des positions des services de l'État et des collaborateurs des préfets, je reconnais que ces évolutions n'ont pas été assimilées par tout le monde. Il est vrai aussi qu'il faut que les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État fassent preuve de discernement. Le comportement du fonctionnaire d'État ne

peut pas être le même sur toutes les parties du territoire : il doit savoir s'adapter, c'est bien ce qu'on lui demande. Je continue à revendiquer une certaine adaptation au territoire, même s'il s'agit d'une politique d'État.

M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur. Nous pourrions ajouter une quatrième dimension sur les tendances longues qui viennent d'être identifiées : celle de l'affirmation du pouvoir de direction du préfet sur les services, spécialement au niveau départemental. L'un des points saillants de la réforme de l'administration territoriale (REAT) est la création de structures interministérielles au niveau départemental avec les directions départementales interministérielles (DDI). Leur caractéristique est précisément d'être modelée sur une forme qui n'est plus la transposition locale du découpage ministériel : cette forme de découpage reste assez largement présente au niveau régional, mais non au niveau départemental. Certes, nous étions déjà juridiquement dans un régime où le préfet était le « patron » des services déconcentrés de l'État. Ça l'est plus encore aujourd'hui, puisque ces structures sont réellement interministérielles et, par conséquent, décloisonnées de leurs rattachements verticaux. Elles sont dans une animation et dans un positionnement territorial qui les mettent de plus en plus en relation avec les besoins locaux et l'interlocuteur de proximité qu'est le préfet par rapport aux élus.

Le volet organique de cette réforme est aujourd'hui largement avancé, même achevé : les structures sont en place. Nous en sommes à présent au stade d'un second souffle (qui peut expliquer les remarques faites sur le temps d'ajustement ou sur la réactivité différenciée selon les services) : bâtir une référence stratégique en définissant les priorités pour notre territoire dans une vision qui sera mieux partagée, plus interministérielle, plus simple et plus accessible pour les élus, à partir d'une impulsion qui sera celle qui naîtra de la relation entre le préfet, les élus et les services de l'État (en nombre plus réduit, plus concentré, plus interministériel et plus transversaux).

M. Antoine Lefèvre. Durant mon premier mandat de maire, j'ai connu cinq préfets en sept ans. Ceci interpelle les élus. Quelle est votre réflexion sur la relation de confiance qui peut s'instaurer entre des préfets et des collectivités, avec une telle durée moyenne de séjour ?

M. Henri-Michel Comet. Avant les années 1985-1986, les préfets restaient à leur poste beaucoup plus longtemps, parfois une dizaine ou une vingtaine d'années. Depuis lors, aucun préfet n'a été en poste plus de dix ans. Au secrétariat général du ministère de l'Intérieur, nous estimons que, en termes de bonne gestion du corps préfectoral, une bonne moyenne de durée de poste est de l'ordre de trois ans. Aujourd'hui, nous constatons statistiquement une durée égale à deux ans et deux ou trois mois. Dans la gestion du corps, nous sommes donc dans la partie basse de ce que l'on estime être la période « idéale ». Nous faisons la même analyse, avec des nuances selon les fonctions ou la taille des arrondissements, pour le corps des sous-préfets.

M. Éric Doligé. J'ai battu un record en faisant exploser les statistiques, puisque dans le département du Loiret, j'ai eu trois préfets durant l'année 2010. Je prends cet exemple afin d'indiquer qu'il est extrêmement difficile pour des élus locaux de gérer de telles situations. À mon sens, sauf cas exceptionnel, une durée de trois ans répondrait correctement à une exigence de bonne adaptation et de traitement correct des dossiers.

M. Jacques Mézard. Comme le rappelle notre collègue et ami François Fortassin : « Tous les préfets sont excellents mais il y a des degrés dans l'excellence ». Sur le plan de la durée en poste, j'ai observé, en qualité de président d'une communauté d'agglomération, une réalité de terrain : six préfets en neuf ans. Cela me semble tout de même trop rapide.

Sur le fond, il me semble qu'il y a eu une dilution des pouvoirs des préfets, surtout lorsqu'ils ne sont pas préfets de région. D'une manière générale, on constate ainsi que de nombreux dossiers relèvent de la décision du préfet de région. Il en est ainsi, notamment, pour le dossier des programmes de développement et de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), que j'ai vécu avec un décisionnel qui était manifestement le préfet de région. Ceci n'est qu'un exemple parmi d'autres.

On observe ainsi le siphonage par le haut, puisque les dossiers remontent à la préfecture de région, et une dilution par le bas, avec la diminution de la voilure des services de l'État. Sur le terrain, je constate que dans certains cas, on se demande où est passée la compétence -au 1er sens du terme- des services de l'État. Je prendrai pour exemple le dossier de la santé, avec la création des agences régionales de santé (ARS), qui ignorent superbement tant les élus que les préfets.

Enfin, je considère que la diversité et la variété ne peuvent pas s'appliquer sur des points fondamentaux comme l'appréciation de la légalité. Elle devrait être la même sur l'ensemble des territoires de la République, or ce n'est pas le cas. Ainsi, en matière de contrôle de légalité, toute une série de contrôles ne sont plus du tout exercés et, quand ils le sont encore parfois, ils le sont avec des critères qui demeurent mystérieux.

M. Henri-Michel Comet. En ce qui concerne votre commentaire sur le degré d'excellence des préfets, je n'ai pas grand chose à ajouter, sauf à vous indiquer que nous avons mis en place un dispositif de formation et d'évaluation du corps préfectoral pour hausser encore le niveau. On a spécialisé des préfets pour évaluer les sous-préfets, et un préfet pour évaluer les préfets, le tout avec l'appui de cabinets spécialisés.

En ce qui concerne la relation entre le préfet de région et le préfet de département, le choix a été fait de régionaliser l'action publique de l'État, même si le ministère de l'Intérieur est historiquement attaché à la notion de département. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une dilution, car la question porte juste sur l'organisation de l'État. Notre dispositif repose sur une répartition claire des compétences, que l'on veut bien identifiées, avec une porte d'entrée préfectorale unique pour les élus. Pour autant, il n'y a pas de pouvoir hiérarchique entre préfet de département et préfet de région.

Au demeurant, si risque il y a de voir les représentants de l'État disposer d'une moindre latitude, il réside moins dans les relations entre l'échelon départemental et l'échelon régional que dans les relations avec l'échelon central. Le risque vient moins de l'administration territoriale de l'État - où un équilibre de fait est trouvé - que d'une tendance de l'administration centrale de l'État à happer trop de compétences. Le ministère de l'Intérieur reste d'ailleurs très vigilant face à la tendance naturelle de certaines administrations centrales, renforcée par les contraintes budgétaires, à centraliser leur gestion, voire leurs actions.

A propos du contrôle de légalité, je ferai observer que l'appréciation du droit est « une » sur le territoire national : c'est celle du juge. L'autorité préfectorale ne fait que solliciter le tribunal administratif, même si certains de ses membres sont plus zélés sur certains sujets que d'autres. Une harmonisation est cependant recherchée au niveau national, puisqu'il a été demandé aux membres du corps préfectoral de porter particulièrement leur attention sur quatre secteurs : les marchés publics, l'urbanisme, l'environnement et, à certains égards, la fonction publique territoriale. Les modalités d'exercice peuvent être, certes, variables selon les territoires mais, si un préfet était trop zélé, le juge en tirerait quelques conséquences. L'unité du contrôle de légalité ne se fait donc pas par le préfet mais bien par le contrôle du juge.

M. Jacques Mézard. Certes, l'unicité relève de la jurisprudence administrative. Néanmoins, selon qu'un membre du corps préfectoral est plus ou moins

zéélé, selon qu'il saisisse ou non le juge, il y aura, à tel endroit, un contrôle et, à tel autre endroit, une absence de contrôle : ici, les délibérations des collectivités territoriales s'appliqueront sans délai ni difficulté ; là, elles pourront être annulées par le juge administratif. C'est un fait : selon la taille des collectivités, les préfetures exercent plus ou moins de contrôle.

M. Henri-Michel Comet. Il existe cependant toute une batterie d'indicateurs et de détecteurs qui permettent au ministère de l'Intérieur de mesurer l'excès vers le bas et, par conséquent, de réagir s'il n'y avait plus du tout de contrôle.

M. Jean-Benoît Albertini. La réforme récente a conduit à concentrer l'expertise du contrôle de légalité dans les préfetures des départements, alors qu'auparavant elle intervenait également dans les sous-préfetures. Il en résulte une plus grande homogénéité, qui réduit considérablement les risques de discordances.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. Maire d'une commune depuis 1985, j'ai vécu diverses situations avec les différents préfets que j'ai pu côtoyer : très bonnes avec certains, beaucoup plus tendues avec l'un d'eux. Par ailleurs, on a le sentiment que nous voyons surtout le préfet lorsque les choses vont mal, lorsqu'il y a un problème. Au fruit de mon expérience et en ce qui concerne le temps de séjour d'un préfet, je considère que quatre ans serait une bonne durée.

M. Henri-Michel Comet. Dans le métier préfectoral, l'équation humaine est déterminante. En ce qui concerne la durée en poste, le ressort principal des préfets est d'être à la disposition de l'État et du Gouvernement. Pour le reste, ils ont aussi pour rôle d'être présents auprès des élus quand cela va mal ou, plus simplement, lorsqu'il y a des problèmes. Cette capacité de réaction dans des situations difficiles est dans l'« ADN » préfectoral. Je pense en particulier à des situations extrêmes de sécurité civile, mais aussi à des situations moins dramatiques, par exemple lorsqu'il s'agit de régler des questions liées à l'intercommunalité.

M. Claude Belot. J'ai connu beaucoup de préfets depuis que je suis élu et cela me permet de constater une tendance lourde : beaucoup d'entre eux habitent à Paris, où demeurent leurs familles. Le fait est qu'un fonctionnaire ne peut pas élire domicile dans une ville où il n'est pas certain de rester plus de six mois. Il y a donc beaucoup de préfets qui, dès qu'ils le peuvent, sautent dans un train ou un avion pour retourner à Paris ce qui, évidemment, ne peut que nuire à un bon ancrage territorial.

M. Edmond Hervé. Le magistrat a certes une fonction essentielle de respect du droit mais le droit doit pouvoir vivre de manière ordinaire, sans forcément donner lieu à saisine judiciaire. J'observe d'ailleurs que, au niveau central, l'État peut s'appuyer sur la fonction consultative conférée à des institutions juridictionnelles comme le Conseil d'État. Lorsque vous êtes titulaire d'une fonction exécutive territoriale décentralisée, vous n'avez pas le même rapport avec les institutions juridictionnelles locales, que ce soit le tribunal administratif ou la chambre régionale des comptes. Je crois donc que la question de la sécurité juridique, notamment à la suite de la révision générale des politiques publiques, peut légitimement inquiéter les élus.

Cela étant, il faut que les couples préfet de région/président de conseil régional, préfet de département/maire fonctionnent de manière continue. J'ai été élu pour la première fois conseiller général en 1973, puis maire en 1977. Je dois une partie de mon expérience et de ma culture aux relations que j'ai eues avec les préfets.

Je suis frappé de constater le déclin de la culture générale civique, y compris chez des décideurs du secteur public. Quel type de contacts, de rapports peut-on selon vous imaginer pour renforcer ce que j'appellerai la société civique ?

M. Henri-Michel Comet. Le célibat géographique se développe dans le corps préfectoral. C'est un fait, sans doute regrettable, mais c'est aussi le reflet d'un phénomène de société qui dépasse largement le seul cadre préfectoral et qui est donc largement déconnecté de la question du rythme des mutations.

En ce qui concerne la sécurité juridique, le souci est en effet devenu majeur chez les élus. J'ai bien noté l'observation de M. Edmond Hervé sur l'éventualité d'une saisine pour avis de diverses institutions par des exécutifs locaux : cette faculté, c'est vrai, n'existe pas directement, sauf à passer par l'intermédiaire du préfet, ce qui n'est pas interdit. En outre, j'observe aujourd'hui que des demandes d'avis auprès de cabinets privés croissent fortement.

M. Edmond Hervé. La commission présidée par Pierre Mauroy avait proposé, dans ses 130 propositions, la possibilité pour une collectivité territoriale de saisir un tribunal administratif dans sa fonction consultative.

M. Henri-Michel Comet. Oui, mais cette saisine directe pour avis n'est pas aujourd'hui prévue par notre droit. Les conseils demeurent dès lors officieux. Si l'État s'engageait dans cette voie, ce serait une réorganisation complète de toute la filière de la justice administrative à laquelle il faudrait faire face.

En ce qui concerne les rapports entre les préfets et les élus locaux, les relations se développent de deux manières : tout d'abord institutionnellement, avec la possibilité pour un représentant de l'État de s'exprimer devant une assemblée territoriale ; ensuite humainement, avec la nécessité de se montrer assez souvent ensemble (préfet/élus) dans des manifestations publiques, et en évitant de transformer ces rencontres en débats d'opposition.

En ce qui concerne le civisme, un sondage récent a montré le scepticisme croissant des Français à l'égard des autorités d'élites, dont les maires, ce qui est nouveau et doit nous interpeller. D'autre part, comme l'a révélé une étude commandée l'an dernier par le ministère de l'Intérieur à Marcel Gaucher sur l'évolution à venir de l'administration territoriale de l'État à vingt ans, la parole de celle-ci est jugée crédible. En définitive, un des moyens les plus sûrs pour lutter contre le déficit civique réside dans la faculté de l'autorité de l'État et de l'autorité porteuse du suffrage universel de parler ensemble, en public.

Enfin, le ministère de l'Intérieur n'a de cesse de rappeler à tous les services territoriaux de l'État que c'est au niveau régional que les choses se passent et que, dès lors, les services déconcentrés doivent s'imposer face aux administrations centrales. Je reconnais que, si les préfets le font effectivement, les directeurs sont souvent plus hésitants.

Audition de M. Daniel Canepa, président de l'Association des membres du corps préfectoral, le 24 mai 2011

Rôle et organisation du corps préfectoral dans l'accompagnement de la décentralisation - Audition de M. Daniel Canepa, président de l'Association des membres du corps préfectoral

La Délégation procède à l'audition de M. Daniel Canepa, président de l'Association des membres du corps préfectoral.

M. Claude Belot, président. Les relations entre les préfets et les collectivités ont très largement évolué au cours des dernières décennies. Nos collègues Mme Jacqueline Gourault et M. Didier Guillaume y ont d'ailleurs récemment consacré un rapport portant sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Est-ce que vous pourriez nous donner, d'abord, votre sentiment sur l'état de ces relations ?

M. Daniel Canepa, président de l'Association des membres du corps préfectoral. Sur le dialogue entre l'État et les collectivités, j'ai lu avec étonnement dans le rapport de Mme Gourault et de M. Guillaume que les rapports étaient empreints de « défiance ». Il me semble pourtant que la meilleure façon d'aborder un dialogue reste la confiance réciproque, même si dans des cas très limités, il arrive en effet qu'une collectivité puisse exprimer une certaine défiance à l'égard d'un préfet, notamment lorsque celui-ci est présumé avoir une étiquette politique marquée.

La défiance ne devrait pas, en principe, se manifester, car les préfets sont dans un rapport de dialogue continu avec l'ensemble des collectivités territoriales. Ce dialogue ne s'inscrit pas toujours dans un cadre institutionnalisé, c'est vrai, et varie souvent d'une région ou d'un département à l'autre. En pratique il est toujours prévu une rencontre, au moins annuelle, entre le préfet et le conseil régional pour la région et le conseil général pour le département, qui permet d'expliquer l'action de l'État et de répondre aux questions des élus. Il est également prévu des rencontres avec les maires, notamment à travers les associations départementales de maires, ainsi que dans le cadre des nombreuses commissions, plus institutionnalisées cette fois.

Au total, la fonction de dialogue est une nécessité, qui, d'ailleurs, se poursuit en dehors des cadres institutionnalisés à la demande des élus locaux. Je retire de mon expérience, dans les départements ruraux notamment, que l'ampleur de ce dialogue est souvent inversement proportionnée à la taille de la commune, puisque les petites collectivités disposant de moins de moyens sont les plus demandeuses de conseils et d'expertise des préfetures ou des sous-préfetures. Dans ces conditions, le terme de « défiance » ne me paraît pas approprié et, s'il l'était, cela viendrait contrarier l'essence même du travail des préfets.

Effectivement, il peut exister des difficultés, comme le suggère le rapport que vous mentionnez et qui pointe, je cite, des transferts de charges insuffisamment compensés, ou encore des évolutions problématiques de la masse salariale de certaines collectivités territoriales. Ce qui est mis en évidence est intéressant, car cela montre le coté dual de notre fonction : nous sommes à la fois représentants de l'État et représentants du Gouvernement ; à ce second titre, nous sommes sujets aux critiques politiques, à l'image de celles que nous avons essuyées à l'occasion du transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements. Nous sommes également en charge de la bonne administration d'un territoire et, sur ce point, l'entente avec les élus locaux, qui ont une mission analogue, est souvent excellente.

M. Claude Belot. Il y a tout de même parfois des cas dans lesquels l'entente que vous décrivez ne se vérifie pas sur le terrain.

M. Daniel Canepa. C'est vrai : il peut y avoir, rarement heureusement, des excès de part et d'autre. Quand il y a des excès dans le langage, il faut faire preuve de la retenue et de la distance nécessaires pour relativiser. Lorsqu'il y a des excès dans l'action, cela s'avère effectivement plus compliqué à gérer. Au fond, j'ai la conviction que la pire des choses c'est l'intolérance. J'ai exercé mes fonctions dans divers départements depuis 1978 ; avec le recul, je puis dire qu'il y a un dialogue plus constructif avec les collectivités territoriales, notamment en raison du rééquilibrage opéré par la décentralisation et à la suite de l'évolution vers un partage des politiques publiques, aujourd'hui, davantage contractuelles et négociées qu'imposées, ce qui, évidemment, nécessite un dialogue et un échange permanent. Dans ce nouveau contexte, il n'est plus possible d'ignorer les politiques suivies au sein des autres niveaux de collectivités. Au total, on est bien dans une démarche d'échange et de contractualisation et, malgré les différences, on parvient toujours, en définitive, à trouver des points de rapprochement.

M. Claude Belot. Il y a un sujet qui pose aujourd'hui problème, c'est celui de la carrière des membres du corps préfectoral : nous avons le sentiment, dans les collectivités, que les préfets et les sous préfets sont devenus, avec leur *turn over* incessant, de véritables passants qui n'ont pas le temps de s'imprégner des dossiers en profondeur.

M. Éric Doligé. Je regrette, moi aussi, le *turnover* excessif des membres du corps préfectoral, qui conduit parfois jusqu'à voir se succéder trois à quatre préfets la même année dans le département. À cet égard, je souhaiterais que vous puissiez réfléchir, au sein de votre association, à l'établissement d'une règle de passage minimum en poste, car une telle situation devient insupportable, surtout dans les périodes de réforme des collectivités. Cela ne donne pas une bonne image, ni pour l'État, à travers le corps préfectoral, ni pour les collectivités, dont les élus ont alors du mal à avancer.

Pour revenir aux relations entre l'État et les collectivités, je constate qu'elles ont considérablement évolué : elles sont désormais beaucoup plus régulières, pacifiées et surtout plus équilibrées qu'elles ne l'étaient dans le passé. D'ailleurs, et j'en témoigne, les rencontres entre le préfet et l'exécutif du département sont très régulières, davantage même que les réunions entre l'État et la région qui, si elles sont fréquentes, restent plus souvent fixées dans le cadre contractuel. Je pense également qu'il y a des à-coups au fur et à mesure des grandes lois de décentralisation, comme récemment avec la réforme des collectivités territoriales et aujourd'hui avec l'intercommunalité. Dans ce dernier exemple, les préfets se sont retrouvés, de nouveau, au centre du processus de réforme, avec une autorité et une responsabilité fortes à l'égard des collectivités, ce qui a pu faire renaître des frictions avec les élus locaux. C'est donc dans ces périodes, précisément, qu'il convient de se prémunir contre le *turn over* excessif que nous évoquions. Et c'est là que nous retrouvons la problématique de l'établissement de règles de durée minimale.

À cet égard, quelle est, pour vous, la durée minimale pour bien connaître un territoire et être pleinement opérationnel ?

M. Daniel Canepa. Je vous rejoins tout à fait pour dire que, selon l'actualité des processus de réforme législatifs, il y a une intensité plus ou moins grande des relations entre le corps préfectoral et les élus locaux. Toutefois, je tiens à faire remarquer qu'à bien d'autres moments, au-delà de ces temps forts, se nouent aussi des rapprochements qui permettent de se retrouver avec les élus.

La question du turnover des membres du corps préfectoral est un sujet régulièrement évoqué et c'est pourquoi j'ai tenté d'analyser si on constatait ou non un raccourcissement de la durée des « mandats ». En réalité, il n'y a pas eu de raccourcissement et, d'une manière générale, la durée moyenne dans un poste est restée la même sur le long terme. La question est donc finalement de savoir si cette durée est trop courte. Pour ma part, et ma conviction n'a pas changé du temps où j'étais secrétaire général du ministère de l'intérieur, je pense que les fonctions dans un poste doivent être occupées pendant une période de trois à quatre ans. Cela me paraît une bonne périodicité : ni trop longue, pour éviter les habitudes routinières et être suffisamment inventif dans un territoire ; ni trop courte, pour être pleinement opérationnel et avoir une bonne connaissance du terrain.

Dès lors, pour répondre à votre question sur le délai minimum pour être opérationnel, il faut, selon moi, distinguer les dossiers, d'une part, et les hommes, d'autre part. Pour la gestion des dossiers, nous sommes opérationnels presque immédiatement. Il faut en général moins de six mois pour s'imprégner des dossiers. En revanche, pour appréhender les hommes, c'est effectivement plus complexe et il faut davantage de temps, entre douze et dix-huit mois selon les cas.

J'avais essayé de faire avancer ces questions au ministère de l'intérieur, sans succès notable. À mon arrivée, on constatait une moyenne en poste de deux ans et trois mois, et j'ai péniblement réussi à faire augmenter cette moyenne à deux ans et neuf mois. La moyenne a un peu baissé ces dernières années, en raison d'un phénomène mécanique difficile à contrôler. En effet, le corps préfectoral possède un effectif limité et la modification de la situation d'un de ses membres entraîne des réactions en chaîne pour l'ensemble du corps. Ainsi en est-il des sorties vers l'extérieur : en cabinets ministériels, dans les directions d'administration centrales et ailleurs.

M. Jacques Mézard. Sur trente ans, vous avez occupé seize fonctions dans douze territoires différents. Or, vous nous avez dit qu'il faut six mois pour prendre connaissance des dossiers et un an - à un an et demi - pour avoir une approche des hommes, ce qui nous conduit finalement à avoir le sentiment que vous connaissez les dossiers et les hommes quand vous êtes amenés à quitter vos fonctions. Pour ma part, à la présidence d'une communauté d'agglomération depuis une dizaine d'années, j'ai connu six préfets. Je n'en déduis pas pour autant qu'il s'agit de confiance ou de défiance, mais plutôt d'indifférence. Avec la décentralisation, j'ai le sentiment qu'on est progressivement passé d'une période où le préfet avait un rôle d'impulsion important à un rôle de contre-pouvoir basé sur le contrôle.

M. Daniel Canepa. Pour être plus nuancé, vous serez d'accord avec moi qu'il est plus facile de connaître en un temps limité les hommes du département du Cantal, où une durée de fonction préfectorale de dix-huit mois peut suffire, que ceux de la région Île-de-France.

J'ai la conviction que l'exercice de la fonction préfectorale doit donner une part beaucoup plus large à la dynamique, et donc à l'impulsion, afin d'être proactif et non réactif, et afin d'être une force de suggestion et de partage pour recueillir ici ou là des projets et essayer de bonnes pratiques. La fonction de contrôle est une fonction inévitable, constitutionnellement exigée, qui finalement doit être conçue de deux manières : soit comme un échec, dans la mesure où une décision était illégale ou inacceptable, soit, au contraire, comme une façon de dire le droit sur un sujet peu évident, nécessitant une intervention clarificatrice du juge. Quelle que soit la durée du mandat préfectoral, je pense qu'il est plus nécessaire de privilégier l'impulsion au contrôle.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. Vous évoquiez deux paramètres, les hommes et les dossiers, auxquels j'ajouterais volontiers un troisième paramètre, à savoir le lieu d'implantation, puisque les manières de réagir peuvent varier selon les territoires. J'observe que les choses vont nettement mieux quand un préfet - ou un sous-préfet - reste assez longtemps en fonction afin de comprendre véritablement les situations locales et leurs particularités. Je constate, en outre, que les préfets doivent disposer de qualités personnelles importantes afin de pouvoir s'imposer entre l'État et les élus.

M. Edmond Hervé. Sur le couple confiance-défiance, je crois qu'il y a une éthique à respecter : s'adresser à un préfet n'est pas la même chose que s'adresser à un ministre ou à un parlementaire. Il est important de ne pas mélanger les genres et de ne pas privilégier telle ou telle personne en fonction de ses appartenances politiques. Pour ma part, en trente-huit ans de mandat, j'ai eu la chance de rencontrer des préfets de grande qualité. Par ailleurs, je pense important d'insister sur deux points. Tout d'abord, les préfets ont, comme tout responsable public, une fonction pédagogique et explicative. Ensuite, je suis frappé d'observer les différences entre les préfetures, dont certaines sont des « bunkers » alors que d'autres s'apparentent plus facilement à nos mairies. Même si des problèmes de sécurité peuvent se présenter, je crois que nos préfetures ne doivent pas être des « bunkers ».

J'ai enfin deux questions à vous poser : Avez-vous une idée du nombre de membres du corps préfectoral qui l'ont quitté afin de rejoindre l'administration territoriale ? En votre qualité de président européen des représentants territoriaux, quels enseignements tirez-vous de cette présidence européenne ?

M. Claude Bérit-Débat. Élu local depuis plusieurs années et président d'agglomération depuis 2001, j'observe, qu'à cette époque, l'État disposait du pouvoir d'imposer l'entrée d'une commune au sein d'une intercommunalité. Aujourd'hui, on dispose du schéma de coopération intercommunale qui peut ainsi être présenté par un autre préfet, dix ans après, avec une même problématique. Avec le turn over des membres du corps préfectoral, le représentant de l'État aura-t-il une vision identique du sujet dans quelques mois ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. Dans le même esprit, en 2001, nous avons été forcés d'entrer dans une intercommunalité, dessinée par un préfet et dont le tracé était guidé par le président de région. Aujourd'hui, par un amendement puis une décision de justice nous ayant donné raison, nous avons pu sortir de ce mariage non consenti et construire une nouvelle intercommunalité où tout se passe désormais au mieux.

M. Jean-Claude Peyronnet. Il y a une idée reçue qui n'est pas forcément une idée juste, selon laquelle, par principe, les préfets seraient objectifs parce qu'ils représentent l'État, par opposition aux élus, politiques par principe. Pour ma part, pendant vingt-deux ans de mandat à la présidence d'un conseil général, je demandais une seule chose aux préfets successifs, à savoir d'être objectifs, afin que l'État ne perde pas sa crédibilité. J'avais quelques raisons de dire cela dans la mesure où, dans mon département, j'ai connu des préfets et des sous-préfets, certes de qualité, mais dont un est devenu député et un autre avait dépassé les bornes en privilégiant ouvertement le département de la Corrèze ainsi que les communes de droite pour faire de la préfecture le lieu habituel des réunions d'un parti politique.

Par ailleurs, je souhaiterais connaître votre sentiment sur l'évolution des sous-préfets, qui me semblent de moins bonne qualité qu'auparavant.

M. Jacques Mézard. J'ai le même sentiment que M. Jean-Claude Peyronnet quant à la qualité du corps préfectoral - en dehors des préfets qui sont issus de formations d'excellence et qui ont de l'expérience. Nous faisons souvent, en France, le

« procès » de l'ENA, mais il y a trente ans, le directeur de cabinet du préfet du Cantal sortait directement de cette école. Depuis une trentaine d'années, le niveau, tant des préfets que des sous-préfets, n'est plus le même.

Quant à la réflexion de M. Jean-Claude Peyronnet sur l'impartialité de l'État, il est, en effet, indiscutable qu'elle varie selon les préfets. Le siège de l'UMP, je l'ai quasiment connu dans mon département. Il y a des moments où nous nous demandons si nous sommes des parlementaires ou des sous-parlementaires.

M. Daniel Canepa. Un certain nombre de vos réflexions ont finalement porté sur des points majeurs pour le corps préfectoral et le président de l'association. Au fond, la question est de savoir comment obtenir un préfet qui soit de « qualité » ? Je pense que trois composantes sont essentielles : la personnalité, le parcours, et les conditions de choix dans le recrutement ou dans la nomination.

La personnalité est fondamentale. Avant de nommer une personne préfet, il faut s'assurer qu'elle ait au moins trois qualités : le courage, le respect de l'interlocuteur (écouter, comprendre et analyser les arguments avancés, etc.) et le sens de la pédagogie. Ces qualités ne sont pas les seules, mais elles me paraissent essentielles lorsque l'on procède à une nomination.

La deuxième composante d'un préfet de « qualité » est le parcours. C'est d'ailleurs assez curieux : dans tous les métiers, nous demandons une certaine expérience, alors que dans celui-ci, à un certain moment, nous estimons que ce n'est pas nécessaire. Or, je m'inscris en décalage par rapport aux habitudes, de droite et de gauche, consistant à nommer, parfois, des personnes pour des raisons autres que leur parcours précédent. Lorsque nous détectons des gens de qualité, susceptibles de devenir préfet, j'estime qu'il faut les placer dans un sas de responsabilités, en tant que sous-préfet, et à des postes exposés, pour vérifier s'ils correspondent aux critères de qualité que je viens de développer. Or, ce n'est pas toujours le cas, et je le regrette en tant que président de l'association.

Concernant la neutralité, je pense que le préfet ne doit pas être sans « odeur » ni « saveur ». Il faut avoir du caractère pour endosser de telles responsabilités : c'est un métier où nous sommes seuls, solitaires, et où nous avons une totale liberté - malgré les apparences - en tout cas, celle que l'on veut bien se donner ou prendre. Et effectivement, il y a un risque, comme dans toutes responsabilités, celui d'apprendre sa mutation soudaine un mercredi, jour de nomination des préfets. Avoir du caractère est une nécessité pour traiter les gens comme ils doivent l'être, c'est-à-dire avec équilibre et intelligence, en fonction de ce qu'ils portent comme projet et non en fonction de leurs étiquettes. C'est ma déontologie du métier.

Après, vous me direz que vous avez rencontré M. X et Mme Y qui ne correspondent pas à cette description. Bien sûr, mais dans tous les métiers il existe des différences, il y a des bons et des moins bons. J'entends bien qu'il faudrait qu'il n'y ait que des bons et être plus attentif au moment du recrutement. Je peux vous assurer que, durant les trois années où j'ai exercé mes fonctions de secrétaire général au sein du ministère de l'Intérieur, je n'ai jamais proposé quelqu'un de médiocre. Je n'ai jamais transformé mon bureau en officine de qui que ce soit. Ma conviction, c'est qu'à partir du moment où vous donnez une certaine image, vous avez en retour le respect qui fait que l'on ne vous sollicite pas de manière excessive et anormale.

Quant au nombre de préfets ou de membres du corps préfectoral qui ont intégré des collectivités territoriales, je ne peux pas vous le renseigner. Il y en a eu beaucoup en 1982/1983, il y en a peu aujourd'hui. C'est une bonne chose qu'il y en ait moins, mais il en faut. Nous assistons à une amélioration très nette de la qualité des administrateurs

territoriaux. Cela n'empêche pas les turn-over, et, d'ailleurs, certains administrateurs territoriaux viennent dans le corps préfectoral pour y travailler quelques années, voire y demeurer.

Dans le corps des sous-préfets, vous avez parlé d'une dégradation. Vous avez, en partie, raison. C'est un sujet extrêmement lourd. J'ai la conviction, partagée au niveau de l'association - et elle va à l'encontre de ce que vous pensez vraisemblablement - que la carte des arrondissements n'est plus adaptée, actuellement, à un bon recrutement. Aujourd'hui, il est extrêmement difficile de dire à son époux ou son épouse que vous partez dans une ville à faible population, que vous allez y rester un peu plus longtemps que la durée habituelle - trois à quatre ans, le turn-over ayant ralenti. Or, comme votre conjoint(e) a une autre profession, vous vivrez séparés. Lorsque j'étais sergent recruteur à la sortie de l'ENA en tant que membre du corps préfectoral, j'ai entendu des jeunes femmes me confier qu'elles aimeraient exercer ce métier, mais qu'elles ne pourraient pas parce qu'elles avaient envie d'avoir une vie de famille. C'est la réalité. Nous ne pouvons pas vouloir une chose et son contraire. En clair, nous voulons améliorer la qualité du métier en diminuant le nombre de postes et en fermant des sous-préfectures. C'est un sujet qui nous oppose avec le ministère, car modifier la carte des arrondissements n'est pas très populaire. Je le comprends et le conçoit, mais si nous ne le faisons pas, la situation continuera à se dégrader.

M. Claude Belot. Qu'en est-il de l'hypothèse de la suppression de la carte des arrondissements ?

M. Daniel Canepa. Je pense que ce serait une erreur de la supprimer, à la fois pour l'État et pour vous, élus. L'avantage du corps préfectoral, c'est justement d'être au niveau le plus proche et d'avoir ce lien avec le territoire. Nous sommes la dernière administration à avoir ce lien, suite aux regroupements effectués dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Les fonctionnaires s'éloignent du territoire ou, du moins, se recourent au niveau départemental ou régional. Je pense que c'est une qualité qu'il faut conserver, mais, pour cela, il faut que les hommes soient de qualité, et pour qu'ils soient de qualité, il faut avoir une réflexion de fond. Il faut également leur donner un certain nombre d'assurances sur le métier qu'ils vont exercer demain, sur sa richesse et sur leur évolution de carrière.

Concernant l'association des représentants territoriaux de l'État, je ne resterai pas longtemps président puisque c'est un turn-over encore plus rapide que pour les préfets. Nous en avons généralement la présidence lorsque nous invitons l'ensemble des représentants territoriaux de l'État. Je les ai invités pour parler du fait métropolitain les 14 et 15 mars 2012. Cette association nous permet de voir la diversité des organisations territoriales de l'État (État fédéral, État unitaire, représentants de l'État élus et représentants de l'État nommés, etc.). Et pourtant, sur les thèmes que nous traitons, il y a des convergences tout à fait intéressantes. C'est passionnant. Au fond, dans chacun des pays membres de l'association, il y a la volonté de se réformer pour essayer d'avoir une organisation la plus optimale possible. Cela démontre que personne ne détient la vérité et qu'il y a une sorte de rapprochement, en quelque sorte, entre des États jacobins, comme la France, et des États extrêmement décentralisés, voire des États fédéraux. Au travers de cette approche totalement différente, il y existe de réelles recherches de convergence. L'État fédéral s'interroge à un moment donné sur son existence et sur le risque majeur que cela représente pour son existence même, au niveau de l'État, mais aussi au niveau de la gestion des personnes dont il a la charge ; et dans un État centralisé, il y a une nécessité de laisser s'exprimer les forces de la nation.

Concernant l'intercommunalité, je souhaite rappeler qu'au sein du Comité Balladur, dans lequel je siégeais, il y avait unanimité entre la droite et la gauche pour

dire, premièrement, qu'il fallait revisiter l'intercommunalité et faire en sorte qu'elle soit viable et, deuxièmement, qu'il n'y aurait jamais d'accord absolu sur l'ensemble du territoire pour couvrir ce dernier d'intercommunalités en totalité. In fine, il faudra donner le dernier mot au préfet, puisqu'il y aura des territoires où aucun accord n'aura été trouvé.

M. Claude Belot. Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions avec votre expérience et votre sagesse. Pour avoir connu, dans mon département, une douzaine de préfets, j'ai reconnu, dans ce que vous avez dit, les gens avec lesquels j'ai eu l'occasion de travailler et que je rencontre encore aujourd'hui. Je n'ai connu qu'un préfet, qui a fait une école prestigieuse, et qui, dans la vie, était intelligent mais « trouillard ». Les dossiers « dormaient », et, en tant que président de conseil général, j'étais là pour le réveiller de temps en temps. Mais dans l'ensemble, les choses se passent bien et nous travaillons avec des gens de qualité.

Vous avez évoqué les problèmes des sous-préfets, concernant les carrières et les exils. Je ne suis pas convaincu que ce soit vécu avec autant de tristesse. En revanche, ce qui me frappe, c'est le développement des « turbos préfets » dans le corps préfectoral des régions mais aussi des départements : les préfets ne s'installent plus avec leur famille dans le département ou la région. Avec le TGV, ils rentrent chez eux plus facilement, et les familles restent donc à Paris. À ce moment-là, le préfet n'étant plus installé sur le territoire, il est souvent absent. C'est un phénomène sociologique lourd, que nous retrouvons dans les plus hautes fonctions préfectorales, mais aussi au niveau des sous-préfets.

Débat d'orientation et lancement du groupe de travail « Bilan de la décentralisation », le 6 octobre 2010

M. Alain Lambert, président. À la fin de la dernière session, je vous avais proposé un échange de vues sur nos travaux à venir.

M. Edmond Hervé avait alors émis l'idée que notre Délégation établisse un bilan de la décentralisation et nous avons approuvé le principe de lui confier le pilotage d'un groupe de travail informel.

Pourquoi « informel » ? Parce que le formalisme importe peu dans une formation qui, comme la nôtre, recherche des solutions transpartisanes. Nous n'allons pas nous auto-enfermer dans un carcan de règles et de procédures pour assurer un équilibre politique à l'épsilon près : pour constituer nos groupes de travail, le critère premier ne doit pas être la couleur politique, mais l'envie de s'impliquer personnellement en se montrant constructif.

Par conséquent, j'invite chacun d'entre vous qui est prêt à s'investir sur le sujet à faire acte de candidature auprès de notre secrétariat -vous recevrez un courrier à cette fin. Afin de ne pas retarder le début des travaux de notre groupe, je vous remercie de vous manifester au plus tôt, et en tout état de cause avant le 14 octobre (délai qui vous permet, si besoin est, de vous rapprocher préalablement de vos groupes respectifs).

Je précise que je ne ferai pas de « censure » : tout candidat au groupe de travail sera admis. La contrepartie, et j'ai pour cela entièrement confiance en votre sens des responsabilités, est bien sûr de s'engager à une réelle assiduité sur une période qui durera probablement jusqu'à la fin de la session.

Nous nous lançons en effet dans une vaste entreprise. Pour vous permettre d'en mesurer l'ampleur, je donne immédiatement la parole à M. Edmond Hervé qui va nous expliquer comment il conçoit les choses.

M. Edmond Hervé, rapporteur. Tout d'abord je souhaite que notre groupe de travail fonctionne de manière ouverte et pluraliste. À ce titre, j'accorde beaucoup d'importance aux annexes qui peuvent figurer dans un rapport, car elles permettent l'expression de points de vue qui n'ont pas recueilli un minimum d'audience mais qui n'en sont pas moins tout à fait respectables.

Cela étant dit, j'en viens à ce qui pourrait constituer le fil conducteur du bilan sur lequel j'ai souhaité que notre Délégation se penche.

Au point de départ de mon initiative se trouvent les deux discours de Toulon et de Saint-Dizier, dans lesquels le Président de la République avait tenu sur les collectivités territoriales des propos qui devaient être à l'origine d'une controverse ; le fait qu'il y ait eu une prise de position du chef de l'État lui-même ayant donné lieu à controverse justifie, à mes yeux, que l'on se penche attentivement sur le problème en dressant un bilan de la décentralisation.

Quelle démarche pourrait-on suivre pour le réaliser ? Je voudrais vous livrer quelques grandes lignes, au nombre de quatre, étant bien précisé qu'il ne s'agit que d'une ébauche appelée à être précisée et complétée.

En premier lieu, notre groupe de travail devrait me semble-t-il se pencher sur ce que j'appellerai le nouveau paysage institutionnel.

Ce nouveau paysage institutionnel, c'est d'abord un ensemble de références juridiques dont il convient de faire l'inventaire et l'analyse. Je suis frappé par l'absence de référence à la Constitution dans les débats sur la décentralisation. Cela m'étonne car je conçois la Constitution comme la norme suprême ; je considère que c'est à la loi de s'adapter à elle et pas le contraire. On peut ne pas être favorable à certains principes constitutionnels (M. Ballardur, par exemple, lors de son audition par la commission que présidait M. Belot, avait fait part de son opposition au principe de libre administration) ; néanmoins, on ne peut dresser un bilan de la décentralisation sans se pencher sur le cadre juridique dans lequel elle s'insère : d'abord la Constitution, puis les lois et les autres normes. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, juridiquement, la France n'est pas un pays fédéral ; c'est un point qu'il faut toujours garder à l'esprit avant d'émettre des propositions telles que l'inscription dans la Constitution des compétences de l'État : pourquoi pas, mais cette méthode relève plus d'un État fédéral que d'un État unitaire et me semble à ce titre contraire à notre tradition historique. Et puisque je parle de tradition, je ne peux manquer d'évoquer notre fameuse clause générale de compétence sur laquelle il nous faudra évidemment nous pencher. Nous verrons ce qui, sur ce point, sortira du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, mais je considère que, si le texte définitif reflète la position de l'Assemblée nationale, nous aurons une novation juridique de taille par rapport aux grandes lois de décentralisation.

Le nouveau paysage institutionnel, c'est ensuite une nouvelle organisation. Je pense à la régionalisation ; je pense à la problématique départementale, avec les deux missions qui doivent, selon moi, relever de ce niveau de collectivité : la solidarité sociale et la solidarité territoriale ; je pense à l'intercommunalité ; je pense à la diversité consultative, le terme « diversité » n'étant peut-être pas le plus juste puisque je fais ici référence à la multitude de structures (commissions, comités ou autres) travaillant sur les collectivités territoriales ; enfin, je pense à ce que l'on pourrait appeler la permanence municipale, c'est-à-dire au fait que le maire reste depuis toujours l'élu le plus populaire dans les sondages d'opinion, ce qui n'est pas un hasard : je suis convaincu de l'exemplarité exceptionnelle du fonctionnement du conseil municipal dont l'État gagnerait beaucoup à s'inspirer.

La deuxième partie du fil conducteur que je vous soumetts porte sur l'approche quantitative. L'idée serait de nous livrer d'abord à une approche comptable globale, c'est-à-dire de retracer l'évolution sur une longue période des budgets des collectivités, de leur fiscalité, de leur dette, des interventions de l'État... Puis, une fois ces évolutions retracées, il conviendrait d'essayer de les interpréter pour mieux comprendre et mesurer les différents composants de l'action territoriale. Cela nous permettra de montrer que les collectivités sont des acteurs très importants dans bien des domaines (économique, social, culturel, environnemental...).

En troisième lieu, je vous propose de nous pencher sur ce qui constitue les caractéristiques de notre décentralisation. Pour être succinct, je dirai que nous passons d'une décentralisation de transfert à une décentralisation de projet. Je suis frappé par la somme de documents prévisionnels, prospectifs, pluriannuels et contractuels que l'on trouve dans nos collectivités territoriales ; cette tendance à regarder vers l'avenir me semble en décalage avec une certaine myopie de l'État ; elle constitue, elle aussi, une forme d'exemplarité dont il devrait s'inspirer.

Je vois en outre dans la tendance à l'extension de la démocratie une autre caractéristique de notre décentralisation : alors que le pouvoir d'État est dans une large mesure aux mains de personnes issues des grandes écoles, il en va différemment du pouvoir au niveau local. La panoplie des origines sociales y est beaucoup plus large.

Enfin, le quatrième point de mon fil conducteur porte sur ce que j'appelle une dynamique à parfaire. Cela suppose de se pencher sur les réformes actuelles et ensuite de mettre l'accent sur les attentes qui demeurent insatisfaites.

Voilà les grandes lignes du contenu du bilan tel que je l'envisage.

En ce qui concerne la méthodologie, j'insiste sur un fonctionnement ouvert et pluraliste de notre groupe de travail : personne n'a le monopole de la vérité. Nous devons nous appuyer sur la masse considérable de documents déjà produits et dont beaucoup, par exemple ceux de la Cour des comptes ou du Sénat, sont de très grande qualité. Il nous faudra élaborer un questionnaire à soumettre à nos interlocuteurs, au premier rang desquels je pense à nos collègues du Sénat responsables de collectivités territoriales. Nous devrions avoir des visites de terrain et des auditions. Il serait en outre impardonnable de ne pas utiliser les travaux de notre Délégation, ceux qui ont été publiés et ceux qui seront prochainement présentés.

M. Alain Lambert. Je n'étais donc pas dans l'erreur en disant, tout à l'heure, que nous nous lançons dans une vaste entreprise... Afin que vous disposiez de tous les éléments pour décider de vous y associer ou non, j'attire votre attention sur trois points.

Premièrement, n'oubliez pas que nous aurons un autre groupe de travail informel, sur un sujet complémentaire : l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce groupe, piloté par M. Roland du Luart, sera lancé dans quelques semaines. Là aussi, chacun de vous prêt à s'investir pourra en faire partie ; mais, si vous êtes intéressé par les deux groupes de travail, prenez bien la mesure des conséquences sur votre agenda avant de vous inscrire, éventuellement, à l'un et à l'autre.

Deuxièmement, ce n'est pas parce que vous ne serez pas membre d'un groupe de travail que vous ne serez pas associé à ses travaux. Vous serez régulièrement informé de ses auditions et vous pourrez tout à fait participer à celles qui vous intéresseront. En revanche, il faut être cohérent, seuls les membres du groupe de travail auront vocation à participer aux déplacements et, s'ils en approuvent le contenu, à cosigner le projet de rapport que préparera M. Edmond Hervé.

J'en viens ainsi à ma troisième observation : le rôle du pilote, en l'occurrence d'Edmond Hervé. Ce rôle est double. D'abord, d'organiser les choses : retenir les dates des auditions, déterminer leur contenu, choisir les déplacements sur le terrain... Ensuite, le pilote est chargé de rédiger un projet de rapport à soumettre aux autres membres du groupe. Il doit bien entendu le faire en visant le consensus, ce qui implique, le cas échéant, d'accepter des amendements à son projet initial. Je sais que M. Edmond Hervé, comme M. Roland du Luart pour l'autre groupe, ne ménageront pas leurs efforts pour obtenir un consensus. Néanmoins, à l'impossible nul n'est tenu : le consensus n'est pas l'unanimité et la règle du jeu veut que l'on accepte l'augure que tous les membres d'un groupe ne seront peut-être pas signataires du rapport final. Dans une telle hypothèse, j'estime que ceux qui ne signeraient pas le rapport devraient pouvoir, s'ils le souhaitent, demander à ce que les raisons de leur opinion dissidente figurent en annexe.

Ces précisions étant apportées, je lance officiellement notre débat d'orientation en invitant chacun d'entre vous à réagir à la communication de M. Edmond Hervé et notamment à nous indiquer les points sur lesquels, selon vous, devrait particulièrement insister un rapport sur le bilan de la décentralisation.

M. Rémy Pointereau. Simplement, on est d'accord : nous parlerons de la décentralisation depuis 1982 à travers toutes les collectivités ?

M. Edmond Hervé. Bien entendu, notre bilan porte sur toutes les collectivités territoriales ainsi que sur les intercommunalités. Cela me permet d'évoquer un point sur

lequel nous devons être très vigilants si l'on ne veut pas que nos statistiques soient faussées : nous devons prendre garde à bien sortir des données dont nous disposerons sur les administrations publiques locales (les APUL) celles qui ne concernent ni les collectivités territoriales, ni les EPCI (par exemple, celles relatives aux chambres consulaires).

M. Jean-Claude Peyronnet. Il y aurait un aspect intéressant à étudier, celui de la déconcentration. On a l'impression que l'État a été très sensible à un moment à établir une déconcentration pour être plus efficace, et petit à petit, il s'est désengagé de ses actions locales. D'ailleurs, c'est une caricature : au début des années 1980, il ne voulait rien lâcher, il mettait sous tutelle les départements et surtout il ne travaillait pas pour les communes. Au final, il n'y a plus de directions départementales de l'équipement (DDE), il n'y a plus de conseils de communes, et il me semble que là ce n'est pas la décentralisation. Du point de vue du pouvoir local et de l'intervention régaliennne, il y a une évolution qui est tout à fait intéressante. Dans quelle mesure les collectivités ont-elles pris le relais ou pas ? Je crois que c'est un aspect qu'il serait intéressant de creuser.

M. Edmond Hervé. J'approuve totalement cette proposition : j'ai toujours pensé qu'il ne pouvait pas y avoir une ambitieuse décentralisation sans une authentique déconcentration. Je suis même de ceux qui n'hésitent pas à parler de pouvoir préfectoral : c'est un concept auquel je crois.

M. Alain Lambert. Il y a là un point très important et je souhaiterais que le groupe de travail clarifie le concept même de décentralisation : je suis frappé par la tendance du pouvoir central à confier l'exercice de ses compétences à un échelon local donné, tout en maintenant un niveau de contrôle qui peut aller si loin qu'il se traduit souvent par des prescriptions imposées aux collectivités concernées. Comment concilier cette prescription qui demeure nationale avec une mise en œuvre et une responsabilité financière que l'on a voulues locales ? Je vois là une contradiction fondamentale sur laquelle je voudrais que notre Délégation se penche.

M. Edmond Hervé. C'est en effet un sujet d'une grande importance. J'ajoute que, indépendamment de la question même des prescriptions, il est de fait extrêmement difficile, voire impossible, pour une collectivité territoriale, de se lancer dans un projet de grande ampleur sans se lier, par un dispositif contractuel, avec l'État.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. Lors de la décentralisation en 1982, j'étais maire et, étant sur le terrain, j'ai trouvé que c'était une bonne réforme. Mais, petit à petit, on a redonné le pouvoir aux préfets dans beaucoup de domaines. Jusqu'à présent, les DDE aidaient les petites collectivités mais cela a été supprimé et il y a toujours plus de contrôles sur les collectivités territoriales. J'espère que la réforme en cours apportera des réponses, mais j'ai le sentiment d'une recentralisation et d'un renforcement des pouvoirs des préfets sur les collectivités territoriales.

M. Edmond Hervé. Je vois dans l'appauvrissement des services de l'État un mouvement irréversible. C'est pourquoi, personnellement, je milite pour que le département joue un rôle de conseil, d'expertise, mais surtout pas de tutelle, auprès des collectivités et notamment des intercommunalités. Je ne sais pas pourquoi, j'ai l'impression que beaucoup de présidents de conseils généraux sont frileux sur cette question.

M. Alain Lambert. Cela dépend des départements. Notamment, les réactions peuvent être différentes selon qu'ils soient situés en zone rurale ou en zone urbaine. Cela étant, et je crois pouvoir parler sans considération de la couleur politique des intéressés, je pense que cette frilosité des présidents de départements tient d'abord au désengagement de l'État : les départements peuvent avoir le sentiment d'être mis devant

le fait accompli et d'avoir d'autre choix que de pallier eux-mêmes un désengagement qu'ils n'ont pas souhaité. Tout irait sans doute mieux si les choses étaient plus claires entre l'État et les départements.

M. Jean-Claude Peyronnet. Je pense que les présidents de conseils généraux sont d'accord avec cette analyse.

M. Rémy Pointereau. Sur le bilan de la décentralisation, il est important de répertorier toutes les publications concernant ce sujet. Par ailleurs, l'objectif doit être de dresser un constat, d'en tirer des conclusions et de faire des propositions, en montrant ce qui a bien marché et ce qui a moins bien fonctionné. Prenons un exemple que je connais bien, en tant qu'ancien président de conseil général, celui des collèges. Que seraient ces derniers sans l'intervention des départements ? Idem pour les lycées sans les régions. Le résultat est exceptionnel, on a des collèges en bon état, rénovés. Sans décentralisation, aujourd'hui, ce serait la catastrophe. Il faut vraiment, au terme de ce bilan, que nous formulions des propositions.

M. Edmond Hervé. On a identifié des domaines, par exemple, les transports régionaux ou les lycées, dans lesquels la décentralisation a manifestement amélioré les choses, et dans une très large mesure. Si vous avez des suggestions de domaines particuliers sur lesquels le groupe de travail devrait mettre l'accent pour illustrer ces améliorations liées à la décentralisation, c'est bien volontiers que j'y donnerai suite. La culture pourrait être une bonne illustration, avec une véritable politique culturelle développée par les collectivités territoriales dont a par la suite bénéficié l'État.

M. Alain Lambert. M. Edmond Hervé a évoqué la diversité consultative. Le fait est que l'on entend de plus en plus le discours, y compris dans la bouche de personnes éminemment respectables - j'en ai été le témoin direct - selon lequel la démocratie représentative ne fonctionnerait plus et qu'il conviendrait de renforcer, voire d'y substituer, une forme de démocratie consultative. Je ne vous cache pas que c'est un discours difficile à entendre et qu'il est plus que temps que les pendules soient remises à l'heure.

M. Edmond Hervé. C'est un discours qui ne me surprend pas car il y a actuellement, dans ce que l'on pourrait appeler les hautes sphères, une critique des « petits » élus, alors même que ceux-ci n'ont, selon moi, absolument rien à envier aux « grands » élus. Bien que beaucoup de ces « petits » élus n'aient aucun complexe à avoir, du fait de leur cursus universitaire ou de leur expérience, ce sentiment se retrouve souvent au sein de la haute administration. Il faut qu'un tel discours cesse et, à cet égard, il serait intéressant de voir combien de décisions ont été prises par ces « petits » élus contre l'opinion, parce qu'ils ont eu le cran de faire passer l'intérêt général avant tout. Il faut savoir consulter et être à l'écoute ; cela ne veut pas dire qu'il faille être à la remorque de l'opinion. En outre, il y a une certaine tendance de la part de l'expert, de celui qui sait, à vouloir exercer le pouvoir au nom de la vérité qu'il croit détenir ; or, je rencontre régulièrement des élus qui ont au mieux le certificat d'études et qui pourraient en remonter tous les jours à certains ingénieurs.

M. Antoine Lefèvre. Dans mon département, nous vivons un problème comparable avec la mise en application du projet Natura 2000. Nous sommes dans une situation dans laquelle des normes nous sont imposées et dont les conséquences peuvent être effroyables. Mais je ne parlerai pas pour autant de recentralisation.

C'est la notion de tutelle qui attire mon attention. Il n'existe pas constitutionnellement de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Or, force est de constater que de nouvelles formes de tutelles apparaissent et il serait intéressant de les appréhender. Il peut s'agir de tutelles financières, techniques, juridiques, de la part d'une

région sur les départements, les intercommunalités ou les communes, ou encore de la part d'un conseil général sur les communes. Il existe, par exemple dans les conseils régionaux, des infrastructures technocratiques très développées qui ne disposent pas de la connaissance de terrain, contrairement aux élus locaux. Une telle situation conduit à des déphasages entre les représentants de ces technostructures et les élus, similaires à ceux qui existaient auparavant avec les représentants des ministères parisiens. J'ai vécu cette expérience avec des agents de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui nous proposaient, à partir d'un plan, un certain nombre d'aménagements, sans prendre en compte les réalités du terrain qu'ils ignoraient. Ces situations de tutelle deviennent de plus en plus difficiles à subir au quotidien pour les élus locaux dont je veux saluer le bon sens. C'est pourquoi je suis favorable à une spécialisation des compétences entre les échelons des collectivités territoriales, tout en laissant une certaine marge de manœuvre à nos élus.

M. Edmond Hervé. Il n'y a pas de modèle ; deux villes ne sont jamais identiques ; elles ont leur caractère et on ne dirige pas l'une comme on dirigerait l'autre.

M. Alain Lambert. Il est un point qui touche au bilan de la décentralisation, mais qui présente un tel degré d'urgence que nous ne pouvons nous permettre d'attendre sept ou huit mois pour le traiter.

Je pense à la situation dans laquelle se trouvent les départements, du fait de l'explosion des dépenses obligatoires mises à leur charge, notamment dans le domaine social : allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap et revenu de solidarité active.

Tout le monde est conscient de la gravité du problème. Tout le monde sait qu'il est largement dû aux décisions que prend l'État et dont d'autres, en l'occurrence les départements, doivent ensuite assurer le financement.

Mais le temps passe et rien ne se passe.

Convaincu qu'on ne peut plus attendre, que nous avons franchi la limite du supportable, je veux que les pouvoirs publics prennent sans délai les mesures qui s'imposent.

L'enjeu est évidemment celui de la soutenabilité des dépenses départementales, mais il pose aussi une véritable question de gouvernance : comment la démocratie, qui implique que les citoyens jugent les élus sur leur gestion, peut-elle fonctionner lorsque les gestionnaires ne sont pas les décideurs ?

Il n'est évidemment pas question de remettre en cause la compétence générale de l'État dans le domaine de la solidarité. En revanche, il est impérieux d'assurer la lisibilité des interventions de chaque échelon, d'avoir une claire distinction entre les dépenses imposées sans compensation par l'État et les dépenses résultant de choix effectués au niveau local.

Je vous annonce donc que je compte déposer dans les jours prochains, à titre personnel, une proposition de loi.

Sachant que la question de la compensation financière des différentes prestations sociales a été mise sur la table, notamment par les présidents de conseil général socialistes, je laisse le débat se poursuivre sur ce point et propose quatre pistes complémentaires, au nom de la bonne gouvernance :

La première consiste à exiger une motivation juste et sincère des actes réglementaires qui augmentent les charges pour les collectivités territoriales. Mon raisonnement est le suivant :

- s'il y a motivation, elle sera contrôlée par le juge administratif (dès lors, bien entendu, qu'il serait saisi dans le cadre d'un contentieux) ;

- par conséquent, si la motivation comprend une évaluation des charges nouvelles qui n'est pas juste et sincère, le juge annulera le règlement ;

- par conséquent, s'il ne veut pas être censuré, le Gouvernement devra être sincère dans l'évaluation des charges qui en résultent : il devra écrire noir sur blanc le coût des charges qu'il impose aux collectivités territoriales... avec les conséquences pour lui s'il refuse de les compenser : il n'y a donc pas d'obligation juridique de compenser (ce qui est une garantie vis-à-vis de l'article 40), mais une pression politique que l'on peut espérer assez efficace.

La deuxième piste consiste à prévoir des règles de présentation et d'évaluation permettant de bien distinguer les charges résultant des prescriptions de l'État de celles qui résultent d'initiatives des collectivités elles-mêmes. Dans ce cadre, nous pourrions notamment suggérer l'élaboration d'une nomenclature comptable commune permettant de bien séparer les dépenses pour compte d'État des dépenses discrétionnaires engagées par les collectivités.

La troisième piste consiste à exiger que tout règlement de l'État ayant pour conséquence d'augmenter, directement ou indirectement, une dépense imposée aux collectivités territoriales prévoie des modalités et un montant de compensation. Là encore, le Gouvernement serait libre de fixer le montant en question : il pourrait fort bien, juridiquement, aller jusqu'à dire qu'il ne compense qu'à moitié, voire pas du tout... mais au moins, politiquement, les choses seraient claires.

Enfin, la quatrième piste consisterait à couronner le tout par une loi organique consacrant la compétence du législateur pour fixer les principes fondamentaux relatifs à la compensation des charges qui résultent, pour les collectivités territoriales, des prescriptions de l'État (je vous rappelle que l'article 34 de la Constitution, qui dresse une liste des matières relevant du domaine de la loi, confie in fine au législateur organique le soin de préciser, voire de compléter cette liste). Avec une telle loi organique, le Gouvernement pourrait être tenu d'avoir l'accord, au moins implicite, du Parlement pour créer ou augmenter les charges des collectivités territoriales dans les domaines qui leur ont été transférés. Nous aurions, pour faire court, une sorte d'article 40 à l'envers, car applicable au Gouvernement (et limité aux charges des collectivités territoriales).

M. Rémy Pointereau. Dans le cadre du bilan de la décentralisation, la façon de prendre en compte l'APA doit faire l'objet d'une attention particulière. Dans les départements, la décentralisation s'est organisée autour des deux actes I et II. La décentralisation consistait alors en des transferts de l'État vers les collectivités territoriales. L'APA n'obéit pas au même schéma : il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une création d'une charge nouvelle qu'un gouvernement a souhaité mettre en place, dans le cadre départemental, à la place de l'aide personnalisée de soins dépendance (APSD). C'est une problématique nouvelle par rapport aux actes I et II de la décentralisation et il convient de se demander comment appréhender le financement de cette prestation. Comment prendre en compte les charges nouvelles qui ne sont pas des transferts ? L'APA doit faire l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre du bilan de la décentralisation.

M. Jean-Claude Peyronnet. La mise en place de l'APSD correspondait à une démarche volontaire des départements. À partir du moment où cette expérimentation a été transformée en charge obligatoire pour les départements, dans le cadre d'une politique nationale définie au niveau de l'État, avec des barèmes définis par l'État, il est normal que l'État prévoit une compensation du financement de cette prestation.

M. Rémy Pointereau. On est obligé de constater aujourd'hui que l'APA est la cause essentielle du déséquilibre des budgets des départements. Tel est le cas dans mon propre département.

M. Alain Lambert. Les problèmes auxquels se heurtent les départements dans leur ensemble ne se limitent pas à l'APA. Un département qui n'a pas anticipé les problèmes liés au handicap court inéluctablement à la faillite. La prestation de compensation du handicap porte en germe des problèmes considérables, peut-être largement supérieurs à ceux que pose l'APA. Quant au RSA, c'est la boîte noire absolue puisque c'est la caisse d'allocations familiales qui le distribue alors qu'elle n'est même pas capable de donner une liste des bénéficiaires.

M. Jean-Claude Peyronnet. Il existe, en outre, des éléments de prescription qui s'imposent à l'État lui-même, qui résultent d'une intervention extérieure. L'Union européenne édicte des normes, impose des réglementations qui ont parfois un coût exorbitant. Par exemple, une réglementation européenne prévoit que les pompiers volontaires doivent être considérés comme des travailleurs à part entière. Ceci implique l'aménagement de plage de repos entre leur activité salariée et leur temps de volontariat. C'est la mort du volontariat !

Comment doivent se positionner l'État ou les collectivités territoriales lorsque le surcoût vient ainsi de normes supranationales notamment européennes ?

De la même façon, lorsqu'une fédération sportive modifie les règles applicables aux équipements sportifs, le surcoût pour les collectivités territoriales, qui doivent adapter terrains et équipements concernés, peut atteindre des millions d'euros.

M. Alain Lambert. Pour ajouter à ce qu'a dit M. Jean-Claude Peyronnet, je dirai que, dès lors que notre bilan de la décentralisation abordera la question du découplage entre le prescripteur et le payeur, il ne pourra pas s'affranchir d'évoquer la question des normes européennes. En effet, l'Union européenne ne peut pas nous rappeler constamment que nous avons des déficits publics aggravés sans penser qu'ils viennent en partie de dépenses imposées par elle, certes utiles mais dont l'urgence est moins démontrée que l'équilibre des finances publiques. Responsabiliser le prescripteur, national ou supranational, est donc une nécessité absolue.

Points susceptibles d'être soulevés lors de l'audition des responsables de la DATAR par le groupe de travail « Bilan de la décentralisation »¹

1. DRESSER L'INVENTAIRE DES DOCUMENTS DE L'ÉTAT À L'INTENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Quels sont les documents de l'État (schémas, appels à projets, plans locaux...) qui s'imposent, qui sollicitent ou qui sont disponibles pour les collectivités territoriales ?

Les documents de l'État disponibles sont de plusieurs natures :

- **politiques et plans d'action nationaux** (parfois décidés dans le cadre de CIADT) : ex. du programme national très haut débit, du plan de développement de maisons en santé en milieu rural... ;
- **schémas nationaux** : ex. du SNIT ;
- **directives de l'État** (prescriptives ou non) : OIN, DTADD ;
- **classements, c'est-à-dire zonages** (zonages montagne, AFR, ZRR, ZFU...) ;
- **obligations d'aménagement du territoire fixées à des opérateurs de services publics** : ex. des obligations de présence postale ;
- **cadre national stratégique** pour la mise en œuvre des programmes européens.

2. FAIRE LE POINT SUR L' « AGENCISATION »

Quelles sont les agences nationales disposant d'un réseau territorial (ANRU...) ? Comment s'organisent leurs relations avec les collectivités ?

Pour ce qui concerne l'aménagement du territoire il n'existe pas d'agence nationale.

La DATAR constitue un lieu d'échange unique entre les services de l'État et les collectivités territoriales à travers son réseau territorial (SGAR, commissariats, chargés de mission régionaux thématiques) mais aussi de par les relations qu'elle entretient (tutelle ou partenariat) avec différents organismes dont l'AFII, ou les agences de développement économique régional.

- **Une relation privilégiée avec les SGAR**

Dans l'organisation déconcentrée de l'État, les préfets de région, assistés des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), sont compétents pour fixer les orientations de l'État en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Ils sont à ce titre les relais et interlocuteurs privilégiés de la DATAR sur le territoire, en relation avec les préfets de départements et l'ensemble de l'administration déconcentrée. Les différentes équipes de la DATAR ont ainsi des contacts réguliers, notamment par le biais de réunions d'information mensuelles organisées dans les locaux de la DATAR avec les secrétaires généraux et leurs chargés de mission.

¹ Sans préjudice de tout autre point que les représentants de la DATAR jugeraient utile de soulever eux-mêmes.

- **Les commissaires à l'aménagement et au développement des massifs**

La DATAR gère et anime le réseau des commissaires de massif en poste dans les Alpes, les Pyrénées, le Massif Central, le Jura, les Vosges et la Réunion.

Sous l'autorité des préfets coordonnateurs de massif, les commissaires sont la cheville ouvrière de la politique de la montagne que la France a choisi de mener dans le cadre d'une approche globale à l'échelle de chaque massif (cf. décret du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs).

A la tête des commissariats de massif, les commissaires ont un rôle transversal, à la fois interrégional et interministériel, nécessaire à la mise en œuvre des différentes politiques menées par l'État et l'Union européenne dans les massifs.

Ils assurent :

- l'interface entre les acteurs du massif et l'État. Les commissaires sont secrétaires des comités de massif, instances de concertation qui réunissent les forces vives du territoire et qui définissent les objectifs et les actions souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il revient notamment à ces comités d'élaborer les schémas interrégionaux de massif. Ces documents d'orientation stratégique, rendus obligatoires par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, sont au final approuvés par les régions concernées, après avis des départements ;

- la préparation, le suivi et l'exécution au titre de l'État des conventions interrégionales de massif. Préparées conjointement aux contrats de projets État-régions, elles permettent à l'État et aux collectivités territoriales concernées (régions, départements) de s'accorder sur des projets à financer à l'échelle du massif ;

- la préparation et le suivi des programmes en association avec la préfecture de région du préfet coordonnateur de massif.

A ces fonctions institutionnelles, s'ajoute un rôle d'animation et de conseil en liaison avec les porteurs de projets et organismes structurant le massif. Les commissaires interviennent en s'appuyant sur les acteurs techniques et économiques, qu'ils contribuent à organiser, de manière à développer ou consolider des filières économiques. Ils relaient ainsi sur le terrain le cœur de métier de la DATAR : animation, ingénierie territoriale et montage de projets.

La DATAR réunit les commissaires tous les mois, à la fois pour échanger sur l'état d'avancement des politiques et faciliter l'appropriation d'une politique inter-massifs au plan national. Elle apporte également un important soutien financier puisqu'elle prend entièrement à sa charge le budget des commissariats (investissement et fonctionnement).

- **Les chargés de mission à l'animation économique et aux mutations**

L'équipe Développement et mutations économiques s'appuie sur un réseau de 22 correspondants en région placés au sein de SGAR (voire des services déconcentrés de l'État). Ils exercent, pour le compte de la DATAR, une activité de veille et d'anticipation des crises et des mutations.

Au sein de ce réseau, une dizaine de chargés de mission, agents de la DATAR, mènent, en plus de leur activité de veille et d'anticipation, des actions de soutien à la redynamisation des territoires en restructuration économique. Ils interviennent en faveur du développement économique des territoires touchés par des mutations économiques : accueil et conseil aux PME/PMI, montage de dossiers de création ou d'extension, ingénierie financière, en lien étroit avec les services déconcentrés de l'État concernés.

- **Relations entre la DATAR et l'AFII**

La DATAR soutient les activités de promotion, de prospection et d'accueil des investissements internationaux mobiles menés par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

Créée en 2001, l'AFII est un établissement public (EPIC) placé sous la double tutelle du ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire et du ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE). En octobre 2008, l'agence a signé avec la DATAR et le MEIE un contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2009-2011.

- **Ce contrat fixe trois axes prioritaires à l'AFII**

- faire porter un peu plus du tiers de ses actions de prospection d'investissements étrangers sur une quinzaine de secteurs technologiques liés aux éco-industries et aux domaines d'excellence de la France ;
- promouvoir les pôles de compétitivité à l'étranger ;
- contribuer à la valorisation à l'étranger de certains sites de défense en reconversion.

- **La collaboration entre la DATAR et les agences de développement économique régional**

La DATAR travaille en collaboration avec le réseau territorial des agences régionales de développement économique (ARD). Certaines de ces agences sont issues de « commissariats au développement économique » créés, à l'initiative de l'État, il y a plus de 30 ans. D'autres, plus récentes, ont vu le jour à l'initiative des collectivités territoriales.

Ces agences ont 3 missions majeures :

- l'ingénierie et la valorisation de l'offre territoriale ;
- la coordination des actions de promotion/prospection (ces agences sont correspondants régionaux de l'Agence française pour les investissements internationaux, cette dernière étant soutenue par la DATAR) ;
- l'ingénierie financière et le traitement des projets.

Après avoir contribué pendant plusieurs années, aux côtés des collectivités territoriales, au financement du fonctionnement et des actions d'une douzaine d'ARD, la DATAR a engagé depuis 2007 un retrait progressif, qui s'achèvera en 2011.

Cette évolution au plan financier n'a toutefois pas fait disparaître les liens opérationnels que la Délégation continue d'entretenir avec les agences, notamment par le biais de l'AFII et du CNER (participation aux réunions régulières d'information, d'échanges, de transfert d'expertise organisées par l'AFII et le CNER).

3. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ ET LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

Comment les pouvoirs locaux y sont-ils associés ? Tous les niveaux de collectivités sont-ils impliqués ? Avec quels résultats ?

Quels sont les domaines d'activités impliquant les plus des collectivités territoriales ?

Avantages et inconvénients de l'approche sectorielle et régionalisée par rapport à une approche plus générale (type planification) ?

• **Les pôles de compétitivité**

Comment les pouvoirs locaux y sont-ils associés ? Tous les niveaux de collectivités sont-ils impliqués ? Avec quels résultats ?

Les pouvoirs locaux sont très impliqués dans la politique des pôles de compétitivité.

Le territoire est la base de l'existence d'un pôle de compétitivité, l'implication des collectivités territoriales se traduit par :

- une participation financière aux structures de gouvernance des pôles ainsi qu'aux projets de R&D des pôles (via le comité des financeurs) ;
- la mise en place d'un écosystème favorable pour les pôles et de politiques de développement économique: pépinières d'entreprises, incubateurs, plateformes partenariales, immobilier d'entreprise, marketing territorial...

L'évaluation conduite en 2008 a montré que tous les niveaux de collectivités sont impliqués : les collectivités territoriales participent à hauteur de 39 % environ du budget d'animation des pôles, 21 % environ pour les collectivités régionales contre 18 % pour les autres collectivités.

Chaque année, les collectivités financent seules une centaine de projets de pôles de compétitivité (environ 500 projets sont soutenus par le FUI, OSEO et l'ANR).

Quels sont les domaines d'activités impliquant les plus des collectivités territoriales ?

Les collectivités sont parties prenantes à tous niveaux :

- elles cosignent le contrat de performance (c'est-à-dire d'objectif) de chaque pôle, avec l'État et le pôle ;
- elles cofinancent la structure d'animation de chaque pôle ;
- elles cofinancent les projets de R&D et les projets structurants (plateformes et autres moyens) ;
- elles participent au comité de pilotage de l'évaluation de fin de chaque phase de la politique des pôles.

Ceci s'applique aux 71 pôles existants, indépendamment de leur secteur d'activité.

Avantages et inconvénients de l'approche sectorielle et régionalisée par rapport à une approche plus générale (type planification) ?

L'approche sectorielle et régionalisée est favorable au développement économique. Elle permet, notamment, au travers des actions des collectivités territoriales et des investissements structurants pour le territoire, le développement de technopôle et de parc d'activité scientifique, d'incubateurs, d'hôtels d'entreprises, de pépinières, d'exonérations fiscales, d'actions de marketing territorial...

Le pôle est au service du territoire dans le maintien et la création d'emplois. La présence d'un pôle de compétitivité a permis à des filières d'opérer de profondes mutations. À titre d'exemple, depuis que le pôle UP TEX est constitué en Nord-Pas-de-Calais, la filière textile durement atomisée ces 30 dernières années a vu son bassin d'emploi se stabiliser. Dans le cas présent, on note que le pôle sur le territoire permet de fixer les emplois avant certainement d'assister à un cycle de création.

Le pôle favorise l'implantation et l'ancrage des entreprises dans les territoires. Il y a un effet de « marque » qui permet d'accroître l'attraction d'un territoire pour l'implantation

des entreprises. De plus la « marque » pôle de compétitivité permet l'ancrage territorial car le travail collaboratif généré par le pôle rend plus solide les entreprises face aux difficultés (délocalisation notamment).

L'ancrage territorial doit continuer à être amélioré via une connaissance plus approfondie des divers acteurs du territoire entre eux (PRES, pôles, grappes d'entreprises, CAMPUS...).

- **Les pôles d'excellence ruraux**

Comment les pouvoirs locaux y sont-ils associés ? Tous les niveaux de collectivités sont-ils impliqués ? Avec quels résultats ?

Les collectivités locales sont directement partie prenante des PER, à deux niveaux :

- en tant que porteuse de projets ;
- comme partenaires.

Les PER ont pour objectifs de soutenir, sur certaines thématiques, des projets de développement de territoires. Les porteurs de projets sont donc :

« La structure porteuse peut être un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), un syndicat mixte, un groupement d'intérêt public, un parc naturel régional, un conseil général.

Une association ou un groupement d'entreprises privées peut également être porteur du projet, à condition d'apporter la preuve de sa capacité à assurer la gouvernance locale du projet en liaison avec les autres acteurs locaux et de disposer de l'expertise en ingénierie et des capacités financière ».

Ainsi, plus de 80 % des PER sélectionnés sont des EPCI et plus de 90 % des collectivités locales (CG, EPCI) ou des pays.

En ce qui concerne la mobilisation des financements, les CG et les CR sont, dans le cadre de leurs politiques, financeurs des projets. Le travail sur les maquettes financières est en cours, et le retour, par les préfets de départements, des plans de financements est prévu le 15 mai.

Quels sont les domaines d'activités impliquant le plus des collectivités locales ?

Compte tenu des thématiques de l'appel à projets PER, les collectivités se sont mobilisées sur l'ensemble des thématiques, aussi bien dans le domaine économique (circuits courts, bois énergie et construction, développement économique industriel) qu'en faveur des services aux personnes (santé, services aux personnes, mobilité, TIC).

Avantages et inconvénients de l'approche sectorielle et régionalisée par rapport à une approche plus générale (type planification) ?

Les PER sont un appel à projets sur des thématiques identifiées. Ce ne sont ni des politiques sectorielles ni des politiques générales. Cette approche par appel à projet permet de faire émerger des dossiers qui ne relèvent pas d'une approche prédéfinie, qui ne s'inscrivent pas dans les cadres usuels d'intervention de l'État.

Cette approche, très opérationnelle, explique certainement le succès de la démarche, puisque pour la dernière vague de PER, il y a eu 461 dossiers déposés.

4. FAIRE LE POINT SUR LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES ASSOCIANT ÉTAT ET RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, INTERCOMMUNALITÉS ET COMMUNES

Faire notamment apparaître, pour le financement des principaux domaines de contractualisation, les parts respectives de l'État et des régions.

- **Principal domaine de contractualisation : les CPER**

Les contrats de projets représentent un engagement total de 29,5 Mds€, ils coordonnent les projets d'aménagement en région négociés pour une période de 7 ans entre l'État et le conseil régional sur une dizaine de thématiques : transport, écologie et énergie, enseignement supérieur et recherche, aménagement du territoire, agriculture et pêche, industrie, emploi, culture, santé, sport, tourisme.

- Cadre financier

Les contrats de projets représentent un engagement total de 29,5 Mds€ sur 7 ans :

- 12,74 Mds€ de la part de l'État, dont 12 Mds€ pour les 26 CPER régionaux et 732,7 M€ pour les 10 contrats interrégionaux (fleuves et massifs) ;
- 15,41 Mds€ de la part des régions, dont 14,7 Mds€ pour les 26 CPER régionaux et 622,5 M€ pour les 10 contrats interrégionaux.

Les participations sont variables selon les régions, manifestant ainsi un appui différencié de l'État en fonction des situations régionales. 7 CPER régionaux et 4 interrégionaux associent d'autres niveaux de collectivités (départements, communes).

- La révision à mi-parcours des CPER

Une note DATAR du 4 octobre 2010 a lancé la révision à mi-parcours des CPER et cadré la méthodologie et les principes. Cette révision minimaliste se fera à budget constant sans changement des orientations initiales des CPER. L'objectif est d'effectuer un balayage de l'ensemble des projets pour en vérifier l'avancement et les mettre, le cas échéant, en cohérence avec les plans campus ou le Grenelle de l'environnement, par exemple. La démarche est aujourd'hui bien acceptée par l'ensemble des partenaires, avec cependant quelques difficultés dans certaines régions pour la mise à jour des données des collectivités sur PRESAGE, considérée comme un préalable à l'instruction des dossiers d'avenants.

Quatre avenants régionaux ont été aujourd'hui validés en réunion interministérielle (Alsace, Languedoc-Roussillon, Pays de Loire, Centre), trois autres devraient l'être dans les prochains jours (PACA, Champagne-Ardenne, Plan Seine) et plusieurs autres sont en cours d'instruction. La plupart des régions devraient transmettre leurs projets en avril ou mai, pour une validation avant la fin du premier semestre.

- **Contrats de site et contrats territoriaux**

La mise en œuvre de contrats de site s'inscrit dans le cadre de la politique d'accompagnement des mutations économiques décidée lors du CIADT du 13 décembre 2002.

L'objectif était d'apporter une réponse rapide et appropriée aux restructurations industrielles à impact socio-économique local lourd.

Le dispositif, qui s'inscrit dans une perspective à moyen terme (3 ans), a été conçu pour permettre, sur un périmètre délimité, la constitution d'un partenariat actif entre l'État, les collectivités locales concernées, les organismes consulaires et autres acteurs économiques locaux, et l'élaboration rapide d'un plan d'actions d'accompagnement

fondé sur un diagnostic territorial partagé et des axes stratégiques communs .Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires (crédits exceptionnels et crédits de droit commun).

Le pilotage État est assuré par le préfet de département, mais la gouvernance du contrat est partenariale. Un chef de projet est généralement désigné pour assurer l'animation et la coordination de la mise en œuvre et du suivi des opérations.

La méthodologie des contrats de site (diagnostic préalable, axes stratégiques, périmètre d'application délimité, train de mesures, cofinancements, pilotage, gouvernance) a été par la suite appliquée à des programmes de redynamisation économique rendus nécessaires par des restructurations économiques importantes, mais à impact local de moindre ampleur, appelés contrats territoriaux.

Aux engagements des partenaires dans le cadre du contrat peuvent, le cas échéant, venir s'ajouter les financements apportés par les entreprises au titre de leurs obligations légales en matière de revitalisation (article 118 de la loi de modernisation sociale, puis articles L. 1233-84 et suivants du Code du travail).

L'impact sur l'emploi local et le redéveloppement territorial des actions contenues dans les contrats se mesure principalement au taux de reclassement des salariés licenciés, au nombre d'emplois créés, à la diversification réalisée du tissu économique, et à la création de dynamiques locales et partenariales durables.

On constate objectivement la vertu mobilisatrice de ces contrats sur l'ensemble des partenaires signataires.

Depuis la création du dispositif, 34 contrats ont été actés en interministériel, dont 17 contrats de site.

Fin 2010, 30 des 34 contrats sont achevés

• Contrats de redynamisation de site de défense et plan locaux de redynamisation – CRSD et PLR

Par circulaire du 25 juillet 2008, le cabinet du Premier ministre a établi que la Datar assurait la coordination de l'accompagnement des sites laissés vacants par le ministère de la Défense dans son redéploiement. Pour ce faire, la DATAR s'appuie sur un réseau de correspondants placés au sein des services territoriaux de l'État (SGAR, préfectures) et travaille également en étroite collaboration avec le pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques.

Dix contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et six plans locaux de redynamisation (PLR) ont d'ores et déjà été conclus depuis 2009 et mobilisent globalement 320 millions des crédits répartis entre le ministère de la Défense (2/3 de FRED et la DATAR 1/3).

5. LES LEVIERS FINANCIERS DE L'ÉTAT AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Quelles formes (subventions, cofinancements, exonérations fiscales, allègements de charges...)?

Dans quelle mesure les collectivités territoriales en bénéficient-elles directement ?

Avantages et inconvénients respectifs des incitations directes de l'État par rapport aux exonérations ou « niches » fiscales ?

Parts respectives des incitations directes et exonérations/niches dans les différents secteurs ?

- **Les aides destinées à compenser les handicaps de certains territoires**

Elles s'apparentent à des exonérations fiscales ou sociales comme celles prévues par les dispositifs des ZRR ou des ZFU, mais peuvent également prendre la forme de dotations comme la DETR ou la DSU, bonification de dotations comme la bonification montagne de la DGF...

- **Les dispositifs de soutien à des territoires touchés par des difficultés spécifiques ou confrontés à des mutations économiques importantes**

Conventions de revitalisation, accompagnement de la restructuration des implantations militaires...

- **La prime à l'aménagement du territoire (PAT)**

Elle constitue l'un des rares dispositifs d'aide à la création et au développement des entreprises existant à l'échelon national.

Son objectif est de favoriser l'implantation d'entreprises de taille importante sur les territoires prioritaires de l'aménagement du territoire. Elle permet en particulier d'appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles.

Elle a également pour ambition de renforcer la compétitivité du site France en soutenant les programmes de recherche développement innovation. Une évaluation conduite en 2006 a révélé qu'entre 1996 et 2004, la PAT a contribué à la création de près de 120 000 emplois sur le territoire national, dont 60 000 ne se seraient pas réalisés sans son intervention. 1 336 programmes d'entreprises ont été primés sur cette période. La PAT a ainsi permis d'attirer en France 20 % des projets d'investissement mobiles. Son impact sur l'emploi est donc déterminant.

Avec un budget d'environ 40 M€, la PAT contribue à la création et au maintien d'environ 10 000 emplois par an.

- **Le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT)**

En avril 2009, à l'initiative de la DATAR, l'État a mis en place dispositif public d'aide au développement économique au profit des entreprises situées dans des territoires touchés par des mutations économiques. Le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en assurent le pilotage et l'animation.

Ce dispositif, dont la gestion est confiée à OSEO financement, concerne les territoires touchés par des restructurations économiques ne donnant pas lieu à la signature de conventions en application des articles L. 1233-84 à 90 du Code du travail (ancien article L. 321-17), soit du fait de la taille de l'entreprise (moins de 1 000 salariés), soit du fait de son incapacité à financer une telle mesure (entreprise en redressement ou liquidation judiciaires).

Il soutient les entreprises d'une taille de 10 à 500 emplois. Les projets de développement de l'emploi, ou de son maintien partiel en cas de reprise d'activités, nécessitant des besoins de financement complémentaires, sont soutenus par des prêts sans garantie d'OSEO et, de manière accessoire par de mesures d'assistance technique financées par subventions.

L'objectif à terme du dispositif est de mobiliser, à parité par l'État et la CDC, 135 M€ de prêts sans garanties et plus de 400 M€ de financements privés et publics au bénéfice de

ces territoires, grâce à un coefficient multiplicateur de 3 du fonds de garantie et un effet de levier de 2 pour les prêts accordés.

Le FNRT est piloté au niveau national par un comité stratégique d'orientation (CSO), dont le secrétariat général est assuré par la DATAR et par un comité national de suivi (CNS), dont le secrétariat général est assuré par le MEIE. Des comités de pilotage locaux sont organisés sur les territoires visés par le dispositif.

Les subventions à de grands projets structurants pour l'aménagement du territoire (ex. du FNADT national – Mont-Saint-Michel).

Les politiques contractuelles : CPER – élaborés en cohérence avec les programmes opérationnels européens, mais aussi contrats de massifs de montagne, contrats de pays, contrats de revitalisation urbaine...

Les subventions accordées à des projets sélectionnés dans le cadre d'appels à projet nationaux, dont l'objectif est de stimuler l'innovation et de développer les excellences territoriales : investissements d'avenir, pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, PER, parcs naturels régionaux...

Le financement d'expérimentations territoriales visant à renforcer l'attractivité des territoires : ex. de « + de services au public ».

Le financement d'outils d'ingénierie au service des acteurs des territoires : ex. du centre de ressources du réseau rural.

6. L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE SERVICES ET DE POLITIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL AU NIVEAU DES TERRITOIRES

Les transports (notamment transports en commun)

Quatre sujets transport peuvent être évoqués devant la Délégation: la politique des transports, le problème du désenclavement des territoires isolés, les trains d'aménagement du territoire (devenus par la suite : trains d'équilibre du territoire), les transports en commun.

• LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La politique des transports en France est organisée par différentes lois, dont les lois de décentralisation qui attribuent l'organisation des transports à des collectivités territoriales. Ainsi, la politique nationale des transports est du ressort de l'État. Les principaux volets de cette politique sont les suivants :

• Les transports ferroviaires

L'infrastructure du réseau ferré national appartient à RFF.

Plusieurs types d'actions sont en cours :

La modernisation et le renouvellement des infrastructures existantes. Ces opérations sont effectuées dans les missions normales de RFF et cadrées par un « contrat de performance » signé entre l'État et RFF le 3 novembre 2008. Il se monte à 13 Mds € entre 2008 et 2015, somme qui est investie pour rénover 6 400 km de voies et près de 2 500 appareils de voies.

Certaines régions (Midi-Pyrénées, Auvergne, Limousin) considèrent que les travaux ne vont pas assez vite et apportent un financement complémentaire conséquent. Il s'agit des « plans rail ». Le plus emblématique est celui de Midi-Pyrénées, dans lequel la région

met 500 M€ pour des travaux qui sont maintenant en voie de finalisation. Le plan rail de la région Aquitaine est à l'étude.

Les CPER cofinancent des modernisations de voies ferrées (postes d'aiguillage, électrification...), ou des travaux de préparation pour les futures lignes à grande vitesse (acquisitions foncières, fouilles archéologiques).

Les lignes nouvelles à construire sont inscrites dans la loi Grenelle, et dans l'avant-projet de SNIT. Le financement des futures lignes nouvelles est maintenant assuré par l'État, les collectivités territoriales, et un partenaire privé, soit sous forme de concession (Tours – Bordeaux), soit sous forme de partenariat public privé (Le Mans – Nantes).

L'exploitation du réseau ferroviaire est assurée :

- par la SNCF pour les TGV, mais l'ouverture à la concurrence pour le transport international a démarré en 2010, et d'autres compagnies peuvent exploiter des trains en France (les italiens sont candidats)
- par la SNCF pour les Trains express régionaux (TER). Il n'est pas encore prévu de date d'ouverture du marché ;
- par la SNCF pour les Trains d'équilibre du territoire, avec une convention État-SNCF qui sera décrite ci-après ;
- par des compagnies privées ou la SNCF pour le transport de marchandises.

• Les transports routiers

Les lois de décentralisation ont affecté les routes de la façon suivante :

- État : les routes nationales et les autoroutes concédées. Deux tiers des routes nationales ont été transférées aux départements en 2006-2007. Sur le tiers restant, l'État a engagé des PDMI (Projets de modernisation des infrastructures routières, anciens CPER routiers) en coopération avec les régions, pour un montant total de 5,9 G€, dont 2,4 G€ financés par les régions ;
- département : les routes départementales et les anciennes routes de l'État transférées.

• LE SNIT

Avant le premier avant-projet de SNIT, la DATAR a produit en avril 2010 une contribution générale (« Les besoins des territoires en infrastructures de transport ») qui a été adressée au MEEDDM.

La version 2 du SNIT (« avant-projet consolidé ») est soumise à la concertation depuis fin janvier 2011.

Sur le fond, l'aménagement du territoire dans le SNIT se traduit essentiellement par deux orientations complémentaires :

• L'ACCESSIBILITÉ DES TERRITOIRES ENCLAVÉS OU À L'ÉCART DES GRANDS CORRIDORS

S'agissant des territoires enclavés ou à l'écart des grands corridors ou des grandes plates-formes de transport, la route demeure et demeurera le mode de transport le plus efficace. Certes le développement durable, notamment dans ses composantes énergétique et climatique, incite à favoriser le report des déplacements de voyageurs et de marchandises sur des modes alternatifs moins énergivores et moins émissifs, à savoir le fer et le fleuve en interurbain, les transports collectifs ou doux en milieu urbain. Mais s'agissant des territoires ruraux ou peu denses, les transports collectifs (voyageurs) ou massifiés (marchandises) ne peuvent assurer une desserte aussi fine que la route, et

vouloir créer à tout prix une offre équivalente de ces modes alternatifs serait probablement, par le faible remplissage des véhicules, moins efficient que la route.

La DATAR demande que les 14 liaisons routières ci-dessous, nécessaires au désenclavement des territoires isolés ou à la desserte de territoires à l'écart des grands corridors, soient inscrites explicitement dans le corps du document du SNIT et figurent sur une carte qui pourrait s'intituler simplement « Routes d'équilibre des territoires » (voir annexe n°1) :

- Figeac – Aurillac – A75 (RN 122)
- Le Puy-en-Velay – Aubenas - Montélimar (RN 102)
- St-Etienne – Albi (RN 88)
- Bourges – La Charité – Clamecy – Nitry / Auxerre – Troyes
- La Saulce – Gap – Col du Fau (A51 / RN 85)
- Langres – Vesoul (A 319)
- Limoges – Périgueux – Bergerac – Agen – Auch – Tarbes (RN 21)
- Alençon – Fougères (RN 12)
- Montauban-de-Bretagne – Châteaulin (RN 164)
- Gannat – Vichy (A 719)
- Digne – A51 (RN 85)
- Toulouse – Castres (RN 126)
- Foix – Puymorens (RN 20)
- Perpignan – Bourg-Madame (RN 116)

Cette carte des « routes d'équilibre des territoires » figurerait les « zones blanches » à l'écart d'un axe routier important, telles qu'elles ont été identifiées par CGDD et relevées par le rapport sénatorial Alquier-Biwer (juin 2008) sur « le niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises ». Il s'agit des zones enclavées situées à plus de trois quarts d'heure en voiture d'une route à 2 x 2 voies.

Ainsi la carte, dont une version de travail est proposée ci-après (annexe n°1), montre, même si l'analyse devrait être affinée, que ces 14 « routes d'équilibre des territoires » permettraient de supprimer environ les trois quarts de ces « zones blanches ».

• La connexion des grands pôles économiques en France

Les grands pôles économiques urbains voire métropolitains, qui tirent et tireront davantage dans les décennies à venir le développement économique national, ne peuvent être attractifs et dynamiques, au niveau national mais surtout aux niveaux européen et mondial, que s'ils sont facilement accessibles et puissamment interconnectés.

Ces interconnexions doivent associer un fort débit et une grande vitesse. Elles sont essentiellement de quatre natures : un réseau autoroutier fluide, un réseau ferroviaire à grande vitesse et maillé, des relations aériennes nombreuses, une connectivité numérique à très haut débit.

Si le réseau autoroutier français est arrivé à un maillage relativement satisfaisant (hormis le cas de Troyes-Bourges et de plusieurs contournements urbains nécessaires à sa fluidification), il n'en est pas de même du réseau ferroviaire à grande vitesse.

Dans l'avant-projet consolidé du SNIT, le programme annoncé de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse est certes consistant, conformément aux ambitions de la loi Grenelle 1, mais ces liaisons disjointes méritent de s'inscrire dans une vision structurée à long terme et de dimension européenne, qui est l'échelle pertinente pour ces grandes infrastructures.

A cet égard, nous suggérons de dégager cinq corridors ferroviaires à grande vitesse, qui ont un double avantage. D'une part, ils renforcent la justification socio-économique de certains barreaux isolés planifiés, en leur conférant une fonctionnalité supplémentaire au sein d'un axe plus important à terme (Poitiers-Limoges, Rouen-Caen, Mâcon-Dole). D'autre part, ces corridors correspondent à des grands axes européens pertinents, qui pourraient figurer dans le réseau central transeuropéen de transports et être ainsi soutenus par l'Union européenne (voir la carte en annexe 2) :

- **Un corridor Manche-Atlantique-Maroc**, partant de l'Angleterre et passant par Calais, Rouen, Caen, Rennes (par une liaison à prévoir à long terme), Nantes, Poitiers, qui se poursuit par l'axe Poitiers-Bordeaux-Vittoria, lequel se prolonge via Madrid jusqu'à Cordoue et devrait aboutir au détroit de Gibraltar pour se connecter au Maroc, permettant ainsi une relation structurante de l'Arc atlantique, avec des flux Nord-Sud croissants, reliant des territoires qui devraient connaître un fort développement, notamment démographique, sans devoir passer par la région parisienne ;

- **Un corridor Hambourg-Rhône-Barcelone**, qui passe par Düsseldorf, Luxembourg, le sillon mosellan Metz-Nancy, rejoint la branche Sud de la LGV Rhin-Rhône par une LGV Nord-Sud Nancy-Dole à prévoir, laquelle structurera les régions lorraine et franc-comtoise (qui ont besoin de dynamisation), se poursuit par les LGV déjà programmées dans la vallée du Rhône, l'arc languedocien, la côte Catalane, jusqu'à Barcelone, Valence puis Tanger. C'est un axe Nord-Sud parmi les plus puissants d'Europe, avec des flux de voyageurs et aussi de marchandises très importants, qui évitera les infrastructures Lyon-Paris-Lille vouées à la saturation ;

- **Un corridor Le Havre-Paris-Munich-Vienne**, qui emprunte la ligne nouvelle Normandie-Paris, contourne Paris par une interconnexion Ouest et Nord, se poursuit par la LGV Est européenne jusqu'à Strasbourg, puis au-delà par Sarrebruck et Stuttgart, dessert Munich et se prolongerait jusqu'à Vienne et Budapest, reliant ainsi des métropoles européennes de premier plan et créant des nœuds ferroviaires nouveaux avec des relations perpendiculaires à Rouen, à Metz-Nancy et à Strasbourg ;

- **Un corridor direct Est-Ouest Nantes-Lyon-Turin-Zagreb**, qui précise le « barreau Est-Ouest » déjà cité par la loi Grenelle 1, en reliant de nombreuses villes actuellement à l'écart ; il passe par Poitiers-Limoges (dont la fonction est ainsi renforcée), se poursuit de Limoges vers le Nord de Clermont-Ferrand pour rejoindre la ligne Paris-Orléans-Clermont Ferrand- Lyon, continue par le tunnel de base sous les Alpes pour rejoindre Turin, Milan puis Venise, Ljubljana, Zagreb et au-delà. Cette grande transversale innervera le Massif Central, traversant des territoires particulièrement fragiles, pour relier les métropoles dynamiques de Nantes et Rennes à ses grandes « sœurs » que sont Lyon et Turin.

- **Une grande transversale Est-Ouest au Sud : Bordeaux- Marseille-Florence-Rome**, qui dessert Toulouse, Narbonne, Montpellier, Marseille, rejoint la LGV PACA, laquelle capterait également les flux provenant de Barcelone en dépassant Nice vers Gènes, Florence, Rome et Naples. La LGV PACA n'est pas que la branche terminale d'une liaison ferroviaire Paris-Nice concurrençant l'avion, mais elle devient ainsi un axe de passage des flux provenant de Barcelone et de Bordeaux à destination de la Lombardie et du Golfe de Gène, renforçant l'attractivité des métropoles marseillaise et niçoise.

Ces grands corridors ferroviaires, réalisables à un terme dépassant l'horizon du SNIT, concrétisent une vision stratégique ambitieuse pour intégrer fortement la France dans le continent européen.

Ils relient les grandes métropoles régionales entre elles, sans devoir converger vers la région parisienne par des radiales qui seaturent (cf. relations province-province évoquées au début de ce document). Cette connectivité à grande vitesse est un facteur important de développement des métropoles, par la facilitation des échanges qui structurent les systèmes métropolitains, leur économie, leurs fonctions métropolitaines supérieures, leur facilité d'accès, donc leur attractivité.

En outre, les axes Nord-Sud permettent de supporter les grands flux de transit européen qui traversent notre pays, sans pour autant saturer inutilement les radiales et les rocades qui desservent la région capitale, lesquelles sont nécessaires à l'activité métropolitaine majeure de cette région.

Au plan européen, ces corridors ferroviaires à grande vitesse mériteraient de figurer parmi les axes transeuropéens prioritaires et de s'intégrer ainsi dans le réseau transeuropéen de transport central (RTE-T central).

Enfin, ils desservent et connectent des régions françaises qui ont un PIB inférieur à la moyenne européenne, ce qui en fait en outre des leviers directs de la politique européenne de cohésion.

• TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

Les besoins de desserte ferroviaire des territoires en France sont couverts, non seulement avec les TGV ou les trains conventionnés (TER et trains de l'Île de France), mais aussi avec des trains inter-cités, des trains de grande ligne (Téoz) et des trains de nuit qui n'empruntent pas les lignes à grande vitesse, ce qui représente une quarantaine de relations.

L'avenir de ces trains Corail devait être repensé dans son ensemble, d'autant que le système de péréquation interne à la SNCF, qui fait compenser les 210 M€ de leur perte annuelle par les bénéfices du TGV, ne sera plus viable avec l'ouverture à la concurrence du transport intérieur de voyageurs.

C'est ainsi que **l'État a passé une convention de 3 ans (avec une année supplémentaire possible) avec la SNCF pour, assurer d'une part le pilotage de ces trains en tant qu'autorité organisatrice, d'autre part le financement du déficit d'exploitation de 210 M€ par an.** À court terme, une autre convention sera passée pour financer le renouvellement du matériel roulant qui est estimé à 2 G€.

La DATAR est intervenue dans cette réflexion en participant à tous les comités de pilotage, mais aussi à l'expression des priorités concernant le maintien ou non des relations visées en tenant compte des impacts territoriaux de ces trains.

La conclusion de ces travaux s'est traduite par la convention entre l'État et la SNCF fin 2010 qui consiste à maintenir les liaisons existantes à quelques exceptions près. L'État (DGITM) devient autorité organisatrice de ces lignes ferroviaires d'équilibre des territoires.

A cet égard, la DATAR souhaiterait qu'une réflexion plus globale soit menée sur le périmètre et les liens avec les autres activités (TER et TGV). En effet, le périmètre des trains conventionnés correspond à celui que la SNCF avait exploité avec des critères principalement économiques et commerciaux, mais pas d'aménagement du territoire. Il conviendrait également qu'une réflexion sur l'accessibilité des villes moyennes soit

menée pour déterminer quelles seraient les meilleures relations ferroviaires à retenir pour le renouvellement de ces conventions.

• TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

La DATAR n'intervient pas directement dans la politique de l'État en faveur des transports collectifs urbains, qui, dans le contexte de la décentralisation, est une politique incitative auprès des collectivités territoriales, laquelle relève du Ministère en charge des transports.

Le Grenelle de l'environnement a mis en évidence l'intérêt de développer des réseaux de transports urbains et périurbains en site propre (TCSP), non seulement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et favoriser le report modal de la voiture particulière vers les transports publics, mais également pour lutter contre la congestion urbaine et fournir au plus grand nombre des conditions de transport de qualité pour leurs déplacements. À cet effet, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit, en son article 13, que l'État apportera, à concurrence de 2,5 milliards d'euros d'ici 2020, des concours aux projets de TCSP portés par les collectivités territoriales obéissant à des critères de qualité au regard des objectifs nationaux en matière de développement durable et destinés en priorité au désenclavement des quartiers sensibles et à l'extension des réseaux existants. Il est aussi prévu que l'État puisse apporter une aide sous la forme de prêts bonifiés et accompagne les collectivités dans la mise en place de dispositifs de financement adaptés.

Il s'agit donc de soutenir le développement des transports collectifs en site propre (TCSP) en participant au financement des projets des collectivités territoriales qui :

- s'insèrent dans une stratégie urbaine ;
- comprennent des objectifs de cohésion sociale, de gestion coordonnée de l'espace urbain et de développement économique ;
- et intègrent les enjeux environnementaux tant globaux que locaux touchant à l'air, la biodiversité, le cadre de vie et le paysage et la limitation de l'étalement urbain.

Pour sélectionner au mieux les projets des collectivités territoriales qui respectent ces orientations, il a été décidé de procéder par appels à projet, dont les règlements prévoient que les opérations de transports en commun proposées par les collectivités locales prennent en compte les enjeux environnementaux touchant à l'air, la biodiversité, le cadre de vie et le paysage et répondent aux objectifs suivants :

- s'intégrer dans une stratégie urbaine globale prévoyant notamment des actions de densification le long des axes de transports et appuyée sur une politique d'urbanisation de nouveaux secteurs ;
- favoriser le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs et la complémentarité avec les autres modes de transport en veillant à valoriser les échanges et le maillage du réseau ;
- assurer des dessertes de qualité des grands équipements, notamment les établissements scolaires et de formation, des pôles d'emploi ;
- prendre en compte le désenclavement des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville ;
- présenter une soutenabilité financière à long terme du projet lors de son exploitation.

Un premier appel à projets sur les transports urbains, hors Île-de-France, a été lancé le 22 octobre 2008. Il était destiné aux projets des collectivités locales dont les travaux devaient débiter entre la fin de l'année 2008 et la fin de l'année 2011.

Un deuxième appel à projets a été lancé le 4 mai 2010. Il est destiné aux projets des collectivités locales dont les travaux seront lancés avant la fin de l'année 2013. Les projets de transport des territoires concernés par la démarche Ecocité bénéficieront d'un taux de subvention majoré s'ils présentent un ou plusieurs axes d'innovation et d'exemplarité dans leur conception notamment en terme d'intégration du projet dans une stratégie globale de développement urbain durable.

Effets attendus :

- porter à 1 800 km le linéaire de transport en commun en site propre (hors Île-de-France) ;
- favoriser le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs ;
- assurer le désenclavement des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville ;
- lutter contre la congestion urbaine ;
- fournir au plus grand nombre des conditions de transport de qualité.

Le premier appel à projets a permis de retenir 52 projets de TCSP dans 38 agglomérations qui représentent des linéaires de 215 km de tramway et 150 km de bus à haut niveau de service (BHNS). Tous ces projets devront être engagés avant la fin de l'année 2011. Pour chaque projet sélectionné dans le cadre du premier appel à projets, une convention sera conclue entre l'AFITF, l'AOT et l'État. L'enveloppe des participations de l'AFITF pour ces projets est engagée par tranches annuelles sur la période 2009-2011. 23 conventions ont déjà été approuvées par le conseil d'administration de l'AFITF.

Le deuxième appel à projets a été lancé le 4 mai 2010. Dans ce cadre, 81 projets à engager d'ici 2013 ont été déposés par les collectivités locales représentant plus de 650 km de lignes nouvelles (environ 440 km de bus à haut niveau de service, 210 km de tramway, 14 km de métro auxquels s'ajoutent deux projets de liaison maritime) et 8,5 Mrd € de travaux. La réalisation de ces opérations s'ajoutant aux quelques 430 km de lignes du premier appel à projets permettrait de porter à plus de 1 000 km le linéaire de TCSP créé depuis le Grenelle de l'environnement. La liste des projets retenus et des subventions accordées seront prochainement annoncées. Ce résultat montre aujourd'hui la volonté partagée par l'ensemble des partenaires concernés d'avancer sur ce dossier majeur du développement des transports collectifs. Dans ce contexte, conformément à l'article 13 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, l'État continuera à apporter son soutien, sous forme d'appels à projets successifs, à d'autres projets représentant un investissement supplémentaire de l'ordre de 9 milliards d'euros d'ici à 2020.

Coûts/modalités de financements :

2 500 M€ entre 2009 et 2020.

S'agissant du premier appel à projets, 810 M€ de subventions, dont 260 M€ au titre de la Dynamique espoir banlieues affectés aux projets favorisant le désenclavement des quartiers en difficulté, seront attribués à 52 projets menés par 38 AOT. Cette aide contribuera à la réalisation de 6 milliards d'euros de travaux et de 365 km de nouvelles lignes de transports en site propre.

Pour le deuxième appel à projets, l'État engagera une participation de 590 M€ dont 90 M€ proviennent du montant initialement mobilisé pour le premier appel à projets en raison de l'abandon ou du report de certains projets.

L'État va ainsi largement au-delà des engagements du Grenelle (1,3Mdr € mis en place au bout de trois ans).

L'énergie (notamment énergies renouvelables)

• LES OUTILS TERRITORIAUX EN LIEN AVEC L'ENERGIE

Divers document de planifications relatifs à l'énergie et au climat existent. Certains ont été créés ou rendus obligatoires dans le cadre de l'application de la loi portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») :

- Le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE, nouveau) : co-élaboré entre l'État et la région, il vise à définir une stratégie pour le territoire régionale, notamment en matière énergétique par rapport aux objectifs nationaux. Il peut comprendre un plan d'action, en lieu et place du Plan climat-énergie régional. Il doit aussi traiter des enjeux relatifs à l'adaptation du territoire au changement climatique.
- Le Plan climat-énergie territorial (PCET) : déjà existant et porté notamment par l'ADEME, il a été rendu obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants.
- Le schéma régional éolien, schéma départemental éolien, zones de développement de l'éolien : ces documents visent à faire une analyse globale des potentiels et contraintes existants, afin d'identifier les secteurs les plus à même d'accueillir de telles sources d'énergie et mettre un peu de rigueur dans l'émergence des projets et les avis rendus.
- Le schéma régional de raccordement des énergies renouvelables (nouveau) : il vise, notamment sur la base du SRCAE, à définir un cadre d'intervention afin d'assurer le raccordement physique des nouveaux sites de productions (éolien principalement) au réseau de distribution.

Au-delà de des outils de planification ayant un volet spécifique relatif à l'énergie, plusieurs typologies d'actions relatives aux territoires sont en lien avec ce domaine ou peuvent avoir un impact dessus :

- La planification urbaine, l'organisation du territoire, la planification des transports : indirectement, à travers les usages induits, ces outils sont des vecteurs d'une évolution des modes de consommation d'énergie. Le transfert modal permet ainsi de reporter sur l'électricité des besoins d'énergie générés par le transport.
- Les pôles d'excellence rurale : comme tous les outils d'action économique territoriaux, à travers le soutien qu'ils peuvent apporter à diverses filières émergentes, adaptées aux territoires (disponibilité d'une ressource, spécificité de la demande ...).
- Les démarches de prospective, notamment territoriale à moyen terme : que ce soit la démarche « Territoire 2040 », les études interrégionales sur l'adaptation au changement climatique, les travaux portés par la DATAR visent à ouvrir des perspectives afin d'identifier les vulnérabilités et les potentiels des territoires face à des facteurs de changement à venir. Certaines composantes de ces travaux sont relatives aux enjeux énergétiques.
- Le Fond d'amortissement des charges d'électrification (FACE) montre que malgré un investissement important (1/2 milliard d'euros par an), le niveau de service ne s'améliore en zone rurale, du fait notamment de l'arrivée de nouvelles populations et de nouveaux usages (numérique et domotique). Cela renvoie à une autre question : l'essor des services numériques (administratifs et médicaux).

La santé (quid des plans d'équipements médicaux ?)

L'acte 1 de la décentralisation a décentralisé auprès des conseils généraux différentes activités en matière de santé : la Protection maternelle et infantile (PMI) et les activités des « dispensaires » : lutte contre les maladies infectieuses (vaccinations, infections sexuellement transmissibles, tuberculose).

Les inégalités territoriales dues à l'implication très diverses des départements dans la lutte contre les maladies infectieuses et les dangers encourus par la recrudescence de la tuberculose ont incité le législateur à re-centraliser ces activités en 2004. Certains conseils généraux en ont gardé la gestion par convention avec l'État.

Parallèlement, les difficultés rencontrées sur certains territoires en matière de démographie médicale ont encouragé les collectivités territoriales à investir le champ de la santé, alors que celui-ci ne fait pas partie de leurs compétences. C'est ainsi que les territoires de projet (pays, structures intercommunales) ont intégré l'accès aux services de santé dans leur projet de territoire, soutenant voire impulsant la création de maisons de santé. De même les conseils généraux et les conseils régionaux interviennent par des aides spécifiques : aides aux étudiants, aides à l'installation, subventions pour les regroupements de professionnels.

La loi HPST (Hôpital, Patients, Santé et Territoires) précise les conditions de la territorialisation des politiques de santé, l'étendant aux différents champs (prévention, soins hospitaliers et ambulatoires, médico-social) à travers notamment les conférences de territoire. Par ailleurs, le contrat local de santé, défini par la loi et établi entre les ARS (agences régionales de santé) et les collectivités territoriales, permettra de préciser le rôle des différents acteurs dans les politiques locales de santé.

La DATAR travaille de concert avec le ministère de la Santé sur ces différents sujets et soutient les projets des collectivités territoriales innovant dans ce domaine.

Annexes

N°1 : Routes d'équilibre des territoires



N°2 : 5 corridors ferroviaires à grande vitesse



Tableau récapitulatif des ressources de compensation, fiscales et budgétaires, dont ont bénéficié les collectivités territoriales, lors des principaux transferts, créations ou extensions de compétences

Année	Collectivité	Ressources transférées	Compétences	Observations
1983	Région	Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (carte grise)		Suppression par la loi de finances pour 1999
		Taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux		
		Dotations générales de décentralisation formation professionnelle		
		Dotations générales de décentralisation (DGD)		
1984	Département	Droits de mutation à titre onéreux (droits d'enregistrement + taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux)	Prise en charge sociale des « Anciens » (fonds national de solidarité)	Gel des taux des droits d'enregistrement : plafonné à 3,6 % depuis 2000
		Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette)		Suppression pour les particuliers en 2001 (art. 6 et 24 de la loi n° 2000-1532 du 30/12/2000 de finances pour 2001) puis pour les entreprises en 2006 (art. 14 de la loi n° 2005-1719 du 30/12/2005 de finances pour 2006)
1986	Département	Dotations globales d'équipement (DGE) des départements		
	Région	Dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)		
2003	Département	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Compensation du revenu minimum d'insertion (RMI) / revenu minimum d'activité (RMA)	

Année	Collectivité	Ressources transférées	Compétences	Observations
2004	Département	Fraction de taux TSCA	Financement des services départementaux d'incendie et de secours et financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance destinée aux sapeurs-pompiers volontaires	Atténuation de la DGF
		Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	Premiers transferts réalisés de la loi n° 2004-809 du 13/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL)	
	Région	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Financement de l'AFPA	
		Contribution au développement de l'apprentissage (= taxe additionnelle à l'apprentissage)	Formation professionnelle	Se substitue partiellement à la DGD relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage
2005	Département	TSCA	Le fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	
			Les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) pour personnes âgées	
			Les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)	
			Le fonds de solidarité pour le logement (FSL)	
			Le fonds eau-énergie	
			Les conventions de restauration	
			Les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé	
	DGD (Ain, Alpes-Maritimes, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Yvelines et Hauts-de-Seine). Une part de DGD a également été attribuée à la ville de Paris pour le transfert de l'entretien de la voirie tel que prévu à l'art. 25 de la loi du 13/08/2004	Les collèges à sections binationales et internationales et le collège de Font-Romeu		
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	RMI/RMA, insertion	Créé pour deux ans, a été reconduit chaque année et est passé de 100 millions à 500 millions d'euros		

Année	Collectivité	Ressources transférées	Compétences	Observations
	Région	TIPP DGD (ROM)	Le financement des écoles de formation des travailleurs sociaux	
Les aides aux étudiants afférentes aux formations des travailleurs sociaux				
Le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes				
Les aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes				
L'inventaire général du patrimoine culturel				
		DGD (Alsace, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes)	Les lycées à sections binationales et internationales et le lycée de Font-Romeu	
2006	Département	TSCA (départements de la région Île-de-France)	La pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation des départements au sein du conseil d'administration du STIF	
		TSCA	Le transfert des FARPI	
			Le financement des agents non-titulaires de droit public de l'Éducation nationale	
			Le financement des crédits de suppléance de l'Éducation nationale	
			Le financement des emplois aidés	
		TIPP DGD (ROM)	La compensation de la suppression de la vignette automobile	
		TIPP	Le transfert des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes, intervenu au 01/07/2005	
	La pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation de la région Île-de-France au conseil d'administration du STIF			

Année	Collectivité	Ressources transférées	Compétences	Observations
2007		TIPP DGD (ROM)	L'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	
		TIPP	Le financement de l'AFPA par la région Centre	
		TIPP DGD (ROM)	Le transfert des FARPI	
			Le financement des agents non-titulaires de droit public de l'Éducation nationale	
			Le financement des crédits de suppléance de l'Éducation nationale	
			Le financement des emplois aidés	
	Département	TSCA	Le transfert des routes nationales d'intérêt local	
			Le forfait d'externat	
			Le transfert des premiers agents TOS ayant exercé leur droit d'option (22 600 TOS)	
			Le transfert des premiers gestionnaires de TOS ayant exercé leur droit d'option	
			Le transfert de l'action sociale pour les agents non-titulaires et les titulaires ayant exercé leur droit d'option	
			1 % formation (TOS et GTOS)	
Le transfert des emplois vacants de TOS				
Le transfert des emplois vacants de gestionnaires de TOS				
Le transfert des dépenses de recrutement des TOS				
Le transfert des cotisations chômage pour les agents non-titulaires et les suppléants				
Le transfert de dépenses de fonctionnement des services				
DGD	Le transfert des ports			
Région	TIPP DGD (ROM)	Le transfert des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes		

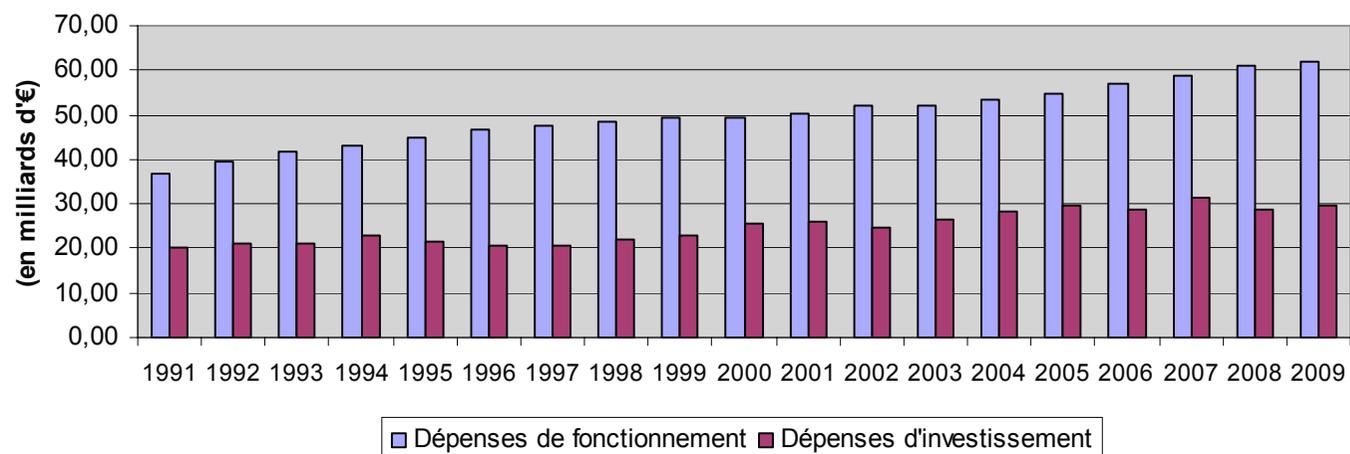
Année	Collectivité	Ressources transférées	Compétences	Observations
		TIPP	Le financement de l'AFPA par les régions ayant signé une convention tripartite	
		TIPP DGD (ROM)	Le forfait d'externat	
		TIPP	Le transfert des premiers agents TOS ayant exercé leur droit d'option (22 431 TOS)	
		TIPP	Le transfert des premiers gestionnaires de TOS (GTOS) ayant exercé leur droit d'option	
		TIPP DGD (ROM)	Le transfert de l'action sociale pour les agents non-titulaires et les titulaires ayant exercé leur droit d'option	
			Le 1 % formation (TOS et GTOS)	
			Le transfert des emplois vacants de TOS	
			Le transfert des emplois vacants de gestionnaires de TOS	
			Le transfert des dépenses de recrutement des TOS	
			Le transfert des cotisations chômage pour les agents non-titulaires et les suppléants	
			Le transfert de dépenses de fonctionnement des services	
			Le transfert des TOS agricoles non-titulaires	
			Le transfert des frais de fonctionnement des services de l'inventaire	
		DGD	Le transfert des routes (régions Martinique et Guadeloupe)	

Tableaux récapitulatifs des dépenses des collectivités territoriales

(Source : Observatoire des finances locales)

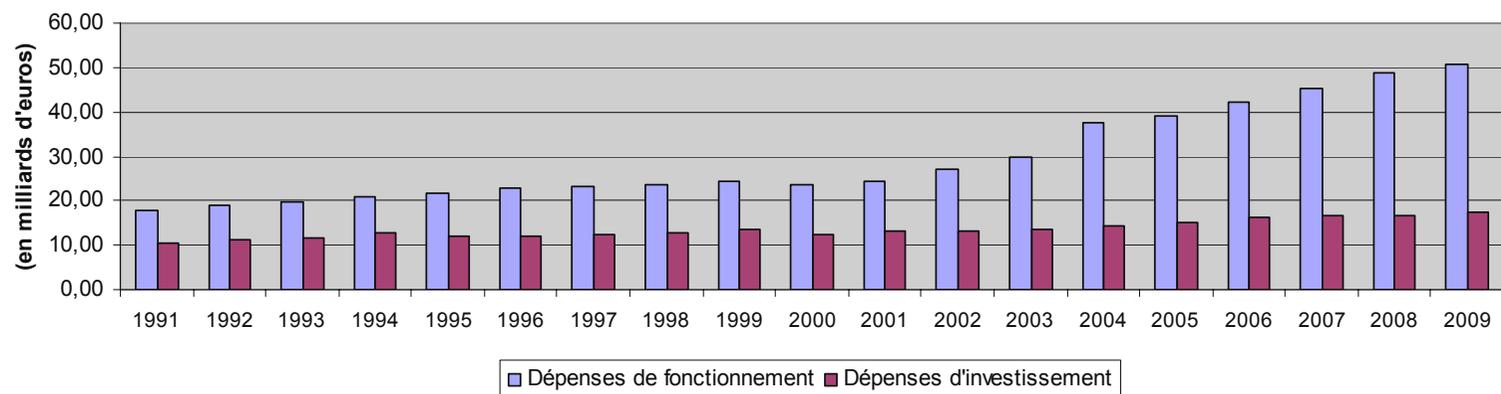
• Tableau global des dépenses des communes (en milliards d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	36,88	39,35	41,69	43,06	44,76	46,67	47,59	48,46	49,17	49,29	50,07	51,89	52,18	53,38	54,93	56,90	58,90	60,90	62,00
Dépenses d'investissement	20,40	21,04	21,24	22,95	21,40	20,69	20,61	21,96	23,09	25,37	25,99	24,58	26,26	28,07	29,44	28,90	31,20	28,90	29,70
Dépenses totales	57,28	66,39	62,93	66,01	66,16	67,36	68,20	70,42	72,26	74,66	76,06	76,47	78,44	81,45	84,37	85,80	90,10	89,80	91,70



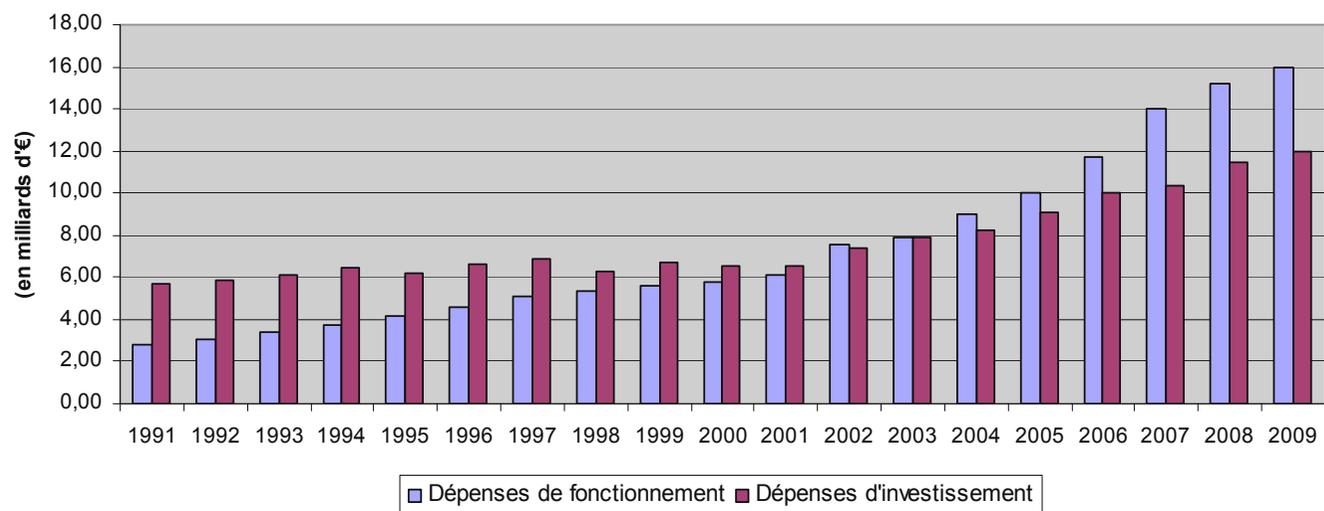
• Tableau des dépenses des départements (en milliards d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	17,75	18,88	19,92	20,97	21,67	22,65	23,07	23,61	24,31	23,64	24,26	27,12	29,71	37,43	39,29	42,20	45,40	48,60	50,90
Dépenses d'investissement	10,62	11,41	11,69	12,63	11,84	12,14	12,42	12,68	13,39	12,48	13,08	13,08	13,71	14,40	15,01	16,10	16,60	16,80	17,40
Dépenses totales	28,37	30,29	31,61	33,60	33,51	34,79	35,49	36,29	37,70	36,12	37,34	40,20	43,42	51,83	54,30	58,30	62,00	65,40	68,30



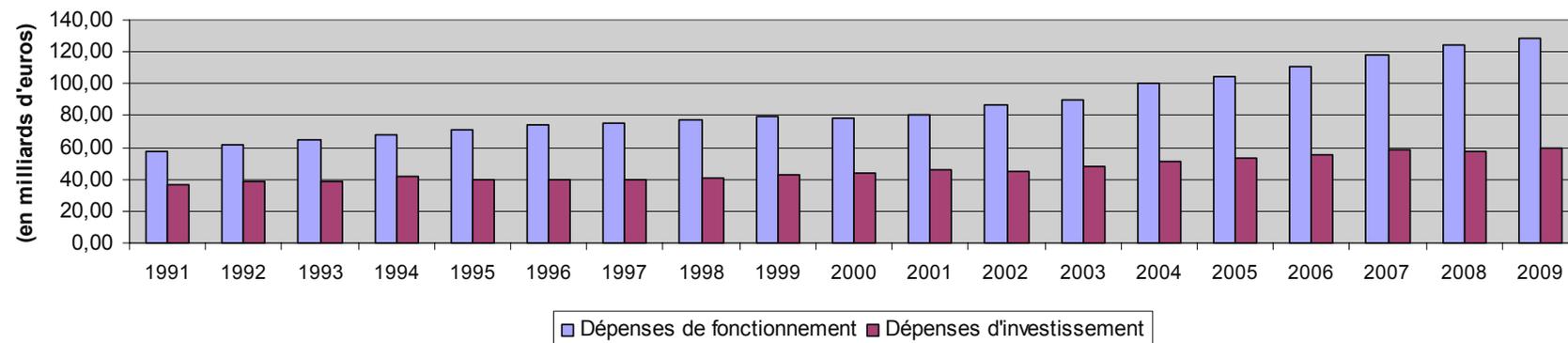
• **Tableau des dépenses des régions (en milliards d'euros)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	2,77	3,05	3,41	3,70	4,18	4,59	5,06	5,39	5,64	5,76	6,15	7,55	7,91	9,01	10,04	11,70	14,00	15,20	16,00
Dépenses d'investissement	5,67	5,87	6,14	6,46	6,20	6,66	6,86	6,32	6,70	6,52	6,54	7,42	7,86	8,27	9,08	10,00	10,40	11,50	12,00
Dépenses totales	8,44	8,92	9,55	10,16	10,38	11,25	11,92	11,71	12,34	12,28	12,69	14,97	15,77	17,28	19,12	21,70	24,40	26,70	28,00



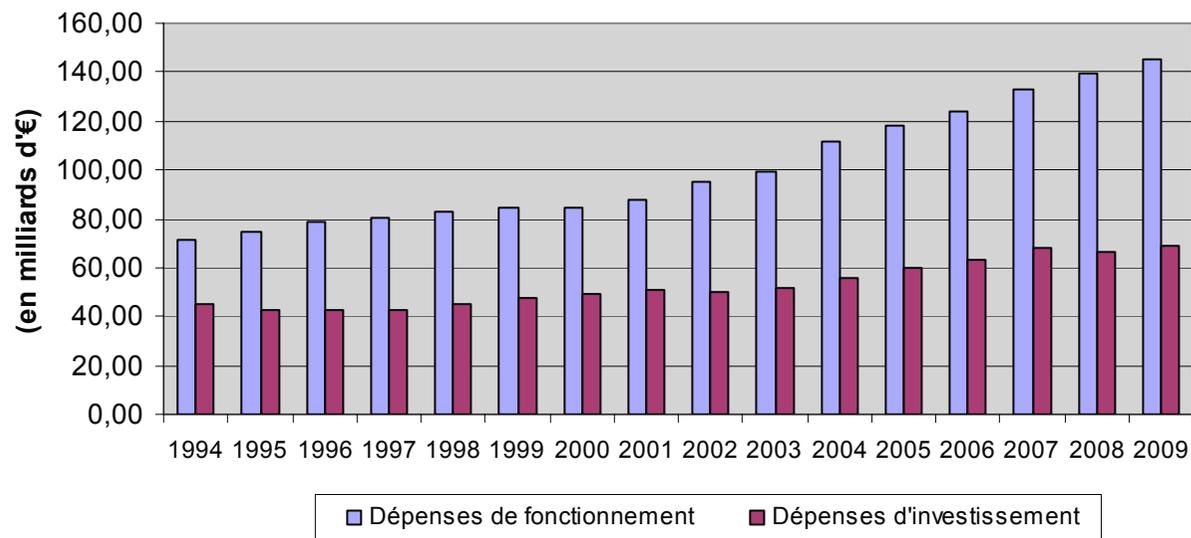
• **Tableau global des dépenses des collectivités territoriales : communes - départements - régions (en milliards d'euros)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	57,40	61,28	65,02	67,73	70,61	73,91	75,72	77,47	79,13	78,68	80,48	86,56	89,79	99,83	104,66	110,90	118,30	124,80	129,00
Dépenses d'investissement	36,69	38,33	39,06	42,03	39,45	39,49	39,90	40,97	43,18	44,38	45,60	45,09	47,83	50,74	53,53	55,00	58,20	57,10	59,20
Dépenses totales	94,09	99,61	104,08	109,76	110,06	113,40	115,62	118,44	122,31	123,06	126,08	131,65	137,62	150,57	158,19	165,90	176,50	181,90	188,20



• **Tableau global des dépenses des collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre (en milliards d'euros)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	71,48	74,84	78,70	80,40	82,55	84,63	84,83	87,83	95,41	99,55	111,23	118,25	124,23	132,58	139,60	145,20
Dépenses d'investissement	44,95	42,41	42,92	42,96	44,72	47,42	48,95	50,63	49,94	51,63	55,78	59,52	63,33	68,01	66,67	68,60
Dépenses totales	116,43	117,25	121,62	123,36	127,27	132,05	133,77	138,45	145,35	151,19	167,01	177,78	187,57	200,59	206,27	213,80



Dette publique au sens de Maastricht (*)

(en milliards d'euros et en %)

(*) *Dette au 31/12 de chaque année au sens du règlement n° 3605 de la Commission européenne*

Intitulés	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

en milliards d'euros

État	743,3	806,8	847,0	894,5	892,5	929,2	1 036,2
Organismes divers d'administration centrale	45,1	55,3	91,1	94,5	90,7	97,7	96,1
Administrations locales	105,9	109,8	113,5	120,1	127,3	136,7	146,7
Administrations de sécurité sociale	16,5	31,5	25,3	36,3	39,5	45,2	35,1
Total administrations publiques	910,9	1 003,4	1 076,9	1 145,4	1 149,9	1 208,8	1 314,1

en % du PIB

État	48,0	50,6	51,0	51,8	49,4	49,0	53,1
Organismes divers d'administration centrale	2,9	3,5	5,5	5,5	5,0	5,2	4,9
Administrations locales	6,8	6,9	6,8	7,0	7,0	7,2	7,5
Administrations de sécurité sociale	1,1	2,0	1,5	2,1	2,2	2,4	1,8
Total administrations publiques	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,4

Source : Comptes nationaux – Base 2000, INSEE

Trente ans de production législative : les principales lois relatives à la décentralisation

2 mars 1982

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

7 janvier 1983

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

26 janvier 1984

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

5 janvier 1988

Loi n° 88-13 « *d'amélioration de la décentralisation* » sur les interventions économiques des collectivités locales et le champ du contrôle des chambres régionales des comptes.

6 février 1992

La loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République.

28 mars 2003

Loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République.

1^{er} août 2003

Loi organique n° 2003-705 relative au référendum local ; loi organique no 2003-704 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

29 juillet 2004

Loi organique n° 2004-758 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

13 août 2004

Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

10 juillet 2006

Loi n° 2006-823 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale.

30 décembre 2009

Loi n° 2009-1673 de finances pour 2010 (prévoyant notamment la suppression de la taxe professionnelle).

16 février 2010

La loi n° 2010-145 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

16 décembre 2010

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

29 décembre 2010

Loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 (complétant la réforme de la taxe professionnelle et prévoyant de nouveaux mécanismes de péréquation horizontale).