

LA GESTION DECENTRALISEE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A L'EPREUVE DES REFORMES SUCCESSIVES.

Paul Hernu, Conseil maître honoraire à la Cour des comptes, et auteur d'un ouvrage récent sur les finances publiques : [Finances publiques, une gestion de crise, les outils pour y faire face](#) (éd. du Papyrus, 2015).

Les collectivités territoriales françaises ont longtemps été soumises à l'empire d'un Etat unitaire centralisé. Si la loi municipale du 5 avril 1884 disposait que : «*Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune*», les communes demeuraient sous la tutelle administrative et financière de l'Etat et il a fallu attendre la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions pour reconnaître aux départements et aux régions la même compétence générale que celle reconnue aux communes pour régler les affaires sur leur territoire respectif et, d'une manière générale, pour supprimer la tutelle administrative et financière de l'Etat sur toutes les catégories de collectivités territoriales.

Ainsi était né, à travers une quarantaine de lois et quelque trois cents décrets, ce qu'il est devenu coutumier d'appeler l'Acte I de la décentralisation, nouveau régime de décentralisation administrative à la française formant le socle des développements qui lui ont été donnés par la suite.

Les réformes successives du cadre juridique et financier de la gestion décentralisée des collectivités locales ont sans cesse accru leur autonomie de gestion, mais le plein exercice de cette autonomie continue à buter sur des obstacles ou des freins qui entretiennent l'incompréhension, voire certaines formes de conflits, dans les relations avec l'Etat.

I : Une autonomie de gestion sans cesse accrue par l'évolution du cadre juridique et financier de la gestion décentralisée des collectivités territoriales.

A. Une décentralisation territoriale garantie par des dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie de gestion et à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

A l'origine, le principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus a été inscrit dans la Constitution de la IV^{ème} République du 27 octobre 1946 et a été repris à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 fondant la V^{ème} République.

1. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a précisé et renforcé le régime juridique de la décentralisation territoriale.

Ainsi, l'article 1^{er} de la Constitution a été complété d'une mention relative aux fondements de la République précisant que : «*Son organisation est décentralisée*».

Par ailleurs, l'article 72 a été réécrit et un nouvel article 72-2 a été introduit dans la Constitution. Ces nouvelles dispositions peuvent se décliner en sept principes :

- La libre administration formulée dans des termes identiques à ceux mentionnés dans la version originelle de la Constitution de 1958 : «*Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus...*», mais en ajoutant une mention complémentaire à ce niveau : «*...et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*».

- La proximité et la subsidiarité : «*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 droit à l'expérimentation : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, 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 ».

- L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre collectivité : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

- Le renforcement des moyens de la démocratie locale : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibérations ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

- La péréquation financière entre collectivités territoriales : « la loi prévoit les dispositifs de péréquation financière destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

- Enfin, l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce principe s'appuie lui-même sur quatre types de règles :

. La liberté de disposition des ressources : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions prévues par la loi ».

. L'autorisation de fixer l'assiette et le taux des impositions de toutes natures : « La loi peut autoriser (les collectivités territoriales) à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

. Le droit à compensation des charges financières résultant des transferts de compétences par l'Etat : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

. La garantie d'une part déterminante de ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

2. Sur ce dernier point, la loi organique du 29 juillet 2004 a défini le contenu du principe d'autonomie financière.

« Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

« Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées à l’alinéa précédent, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ».

« Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l’exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation, et des transferts financiers entre collectivités de même catégorie ».

« Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l’alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements de coopération intercommunale, à l’exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale ».

« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l’année 2013 ».

B. Des dispositions législatives précisant les conditions du droit à compensation financière des charges transférées.

Ce droit à compensation est régi par les articles L 1614-1 à L 1614-7 du code général des collectivités territoriales. Par rapport aux dispositions constitutionnelles précitées, elles apportent les précisions suivantes :

- Les ressources destinées à la compensation financière évoluent chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

- Au-delà de toute création ou extension de compétence, toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l’Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l’exercice des compétences transférées, est compensée financièrement, si cette compensation n’est pas opérée par l’accroissement de la dotation générale de décentralisation.

- Les charges transférées sont compensées par le transfert d’impôts d’Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour solde, par l’attribution d’une dotation générale de décentralisation.

- Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges transférées est constaté, pour chaque collectivité, par arrêté conjoint du ministre de l’intérieur et du ministre du budget, après avis de la commission consultative sur l’évaluation des charges.

- Au terme de la période prévue pour les transferts de compétences par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre collectivités territoriales, les transferts d’impôts d’Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l’Etat à l’ensemble des collectivités locales. Cette disposition est confirmée par l’article 119-II de loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales qui dispose que : « *La compensation financière des transferts de compétences s’opère, à titre principal, par l’attribution d’impositions de toute nature, dans les conditions prévues par la loi* ».

C. Une clause de compétence générale des collectivités territoriales à nouveau supprimée, mais dont la suppression est compensée par la possibilité d’intervention de chefs de file.

1. Les allers et retours de la clause de compétence générale.

Depuis la loi du 2 mars 1982, les régions et les départements disposaient d'une clause de compétence générale pour exercer toutes formes de compétences correspondant aux affaires de la région ou du département. Cette clause de compétence générale a été supprimée par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui disposait que la région et le département réglaient par leurs délibérations les affaires relevant de leur territoire, mais « *dans les domaines de compétence que la loi leur attribue* ». D'abord rétablie par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la clause de compétence générale des régions et des départements a été à nouveau supprimée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui rajoute, à l'article L 3211-1 du CGCT pour les départements et à l'article L 4221-1 du CGCT pour les régions, la même mention que celle qu'avait ajoutée la loi du 16 décembre 2010, à savoir que les régions et les départements ne pouvaient régler par leurs délibérations que les affaires de la région ou du département « *dans les domaines de compétence que la loi leur attribue* ».

2. L'introduction du rôle de chef de file.

Toutefois, les articles L 1111-9 et L 1111-9-1 du CGCT, modifiés par la loi MAPTAM précitée, permettent d'échapper à la séparation rigoureuse des compétences entre régions et départements en introduisant le rôle de « chef de file » pour l'exercice partagé de compétences. Sur la base de cette notion, les modalités du partage de compétences peuvent être réglées sans mettre en cause le principe constitutionnel, prévu à l'article 72 de la Constitution, d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Ainsi, l'article L 1111-9 II du CGCT prévoit-il que la région soit chef de file pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences en matière de développement économique, d'environnement, d'intermodalité des modes de transports, de tourisme, d'enseignement supérieur et de recherche.

L'article L 1111-9 III prévoit aussi que le département soit chef de file pour l'exercice des compétences en matière d'action, de développement social, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

L'article L 1111-9 IV dispose que la commune ou l'EPCI à fiscalité propre est chef de file pour l'exercice des compétences en matière de mobilité durable, d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local.

Quel que soit le niveau d'intervention du chef de file, celui-ci doit se limiter à organiser et non à déterminer l'action et les décisions des parties prenantes. Il s'agit pour lui de conduire entre elles une action concertée et coordonnée et non dirigée.

3. Le rôle consultatif de la conférence territoriale de l'action publique.

Enfin l'article L 1111-9 V précise que les modalités de l'action commune, pour l'exercice des compétences partagées dans le cadre du chef de file, sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique dont il est dit, à l'article L 1111-9-1 du CGCT, qu'elle est chargée, dans chaque région, de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, par le débat et l'émission d'avis sur les sujets relatifs à cet exercice et la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre collectivités, groupements et établissements publics.

4. Le contenu des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences partagées.

Les objectifs et les modalités d'exercice de l'action commune sont prévues par des conventions territoriales d'exercice concerté établies par compétence partagée, soumises à l'avis de la conférence territoriale de l'action publique. Chaque convention, par compétence partagée, doit prévoir notamment :

- les niveaux de collectivités concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs, sur l'ensemble du territoire régional ;
- les délégations de compétences entre collectivités territoriales, ainsi que les délégations de la région ou du département à un EPCI à fiscalité propre ;
- les créations de services unifiés ;
- les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger, par exemple, à la règle du seuil minimal de 30% fixé à la participation financière du maître d'ouvrage des opérations par rapport au montant total des financements apportés par les personnes publiques ;
- la durée de la convention qui ne peut excéder six ans.

D. L'autorisation donnée par l'Etat aux collectivités locales de la possibilité d'une action extérieure menée au plan international ou transfrontalier.

Sous un régime de conventions, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent réaliser deux types d'actions de coopération : des actions internationales de coopération d'aide au développement ou à caractère humanitaire, et des actions de coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionales menées au sein de l'Union européenne ou avec les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe.

A l'exception des actions de coopération transfrontalière, les dispositions du CGCT applicables en la matière (L 1115-5 à L 1115-7) insistent sur l'obligation, pour ces différentes actions de coopération, de respecter les engagements internationaux de la France.

Les actions concernées sont donc soumises au contrôle du ministère des affaires étrangères et les conventions qui s'y appliquent au contrôle de légalité du représentant de l'Etat territorialement compétent. Pour sa part, en cas de coopération transfrontalière, la création du groupement local de coopération transfrontalière, dénommé district européen, doit faire l'objet d'un arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district a son siège. Par ailleurs, une commission nationale de la coopération décentralisée, présidée par le Premier ministre ou par le ministre des affaires étrangères, composée très majoritairement et à parité de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités locales et des associations spécialisées dans la coopération décentralisée, établit et tient à jour un état de l'action extérieure des collectivités locales, favorise la coordination entre celles-ci et l'Etat et peut formuler toute proposition relative à cette action.

La coopération dans le cadre de l'aide au développement ou humanitaire peut se développer, notamment dans les secteurs de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement, de distribution de gaz et d'électricité et de collecte et de traitement des déchets des ménages, dans la limite financière de 1% du montant des ressources affectées aux budgets de ces services.

Les collectivités locales peuvent aussi, dans le cadre d'une coopération internationale plus large et dans les limites de leurs compétences, adhérer à un organisme public de droit étranger, ou participer au capital de la personne morale en cause, sous réserve que l'engagement financier de la collectivité française ne dépasse pas 50% des charges ou du capital de la personne morale.

Dans le cas de coopération transfrontalière, le district européen ou le groupement européen de coopération territoriale érigé pour une coopération transfrontalière de nature transnationale ou internationale, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière,

sous le régime du groupement d'intérêt public, relèvent des dispositions applicables aux syndicats mixtes ouverts associant d'autres personnes morales de droit public aux collectivités locales elles-mêmes.

La coopération dite « décentralisée » est une illustration du principe de libre administration des collectivités territoriales exercée dans les conditions prévues par la loi, ces conditions prévoyant une stricte délimitation des formes de cette coopération et soumettant celle-ci à une certaine surveillance et à un contrôle certain de la part de l'Etat.

E. Une décentralisation territoriale menée de concert avec un approfondissement de la déconcentration des services de l'Etat.

Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, la décentralisation administrative a pris la forme d'une décentralisation territoriale en faveur des collectivités territoriales et d'une décentralisation fonctionnelle des services de l'Etat illustrée par des établissements publics à qui la collectivité publique transfère des compétences spécialisées.

Jusqu'à la loi précitée du 2 mars 1982, la décentralisation territoriale présentait une certaine parenté avec la décentralisation fonctionnelle dans la mesure où les collectivités territoriales restaient soumises à la tutelle administrative et financière de l'Etat en la personne du préfet, représentant de l'Etat.

A compter de la mise en œuvre de cette loi supprimant la tutelle de l'Etat, le cadre juridique de la décentralisation territoriale a été renforcé par un approfondissement de la déconcentration des services de l'Etat au moyen d'une plus grande liberté de gestion conférée aux établissements publics nationaux placés sous sa tutelle et surtout d'un accroissement des pouvoirs délégués aux préfets, accompagné par une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat visant une plus grande cohérence de ses interventions au niveau régional notamment dans les politiques partagées avec les collectivités territoriales.

II : Les trois grandes étapes de décentralisation de la gestion des collectivités territoriales a compter des années 80 du XX^{ème} siècle.

A. L'Acte I de la décentralisation territoriale marque une incontestable rupture dans l'histoire des relations avec un Etat unitaire et centralisé.

La marque la plus claire de cette rupture, introduite par la loi du 2 mars 1982, est la suppression de la tutelle administrative et financière de l'Etat sur toutes les catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux, ainsi que l'institution du département et de la région comme collectivités territoriales de plein exercice avec à leur tête un président élu par l'assemblée délibérante.

Les principales lois venant s'ajouter à cette loi du 2 mars 1982, pour former ce qu'il est convenu d'appeler l'Acte I de la décentralisation, sont celles du 7 janvier et du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences entre les régions, les départements, les communes et l'Etat, la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, la loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale, la loi du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbain et la loi du 28 février 2002 sur la démocratie de proximité.

L'ensemble de ces dispositions continue à fonder le socle de la décentralisation territoriale actuelle.

B. L'Acte II de la décentralisation territoriale est venu conforter par d'autres dispositions le socle formé par l'Acte I en l'approfondissant et en l'élargissant.

1. L'Acte II a d'abord été marqué par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Ce premier volet de l'Acte II de la décentralisation, démarré à compter de cette révision constitutionnelle, a été prolongé par les lois organiques du 1^{er} août 2003 sur l'expérimentation et du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales qui est venue préciser la notion de « ressources propres » devant constituer, selon les termes de l'article 72 de la Constitution, une « part déterminante » dans l'ensemble de leurs ressources. S'agissant des transferts de compétences, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités des collectivités territoriales a élargi le périmètre de ces transferts dans les domaines du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle, des routes, des aérodromes, des ports, de la construction et du logement social, de l'enseignement et du patrimoine. Ces transferts de compétences ont été accompagnés par des transferts importants de personnels de l'Etat, notamment les agents techniques et personnels de service (TOS) employés dans les collèges et les lycées, et les agents du ministère de l'équipement.

2. Le deuxième volet de l'Acte II a été de nature plus institutionnelle.

Il a visé un renforcement de la décentralisation, non plus par une extension des compétences transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, comme cela avait été pratiqué par l'Acte I et le premier volet de l'Acte II, mais par d'autres dispositions, contenues dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui tendent à une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires, pour mieux enraceriner une décentralisation parvenue à maturité.

La simplification des institutions locales doit notamment se traduire par la rationalisation et l'achèvement de la carte intercommunale et le renforcement de la démocratie locale par l'élection d'un conseiller territorial unique siégeant à la fois au conseil général du département et au conseil régional et par l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel par fléchage des conseillers municipaux concernés. Enfin, l'adaptation des structures locales à la diversité des territoires prévoit, à la fois, la création de communes nouvelles, ainsi que de métropoles et de pôles métropolitains, la possibilité pour les régions et les départements, au sein de chaque région, de mieux adapter la répartition de leurs compétences et l'organisation de leurs services aux caractéristiques et aux besoins de leur territoire, ainsi que des avancées importantes en termes de mutualisations des services, tant entre communes et communautés, qu'entre régions et départements.

3. Par ailleurs, ce 2^{ème} volet de l'Acte II a réformé substantiellement le régime des ressources financières des collectivités locales dans un contexte contraignant pour l'ensemble des finances publiques issu de la crise financière débutée en 2008.

Cette réforme a commencé par la suppression de la taxe professionnelle à compter de l'année 2010 et son remplacement par de nouveaux impôts : cotisation foncière et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, ainsi que par le transfert de parties d'impôts ou de taxes d'Etat aux collectivités locales (DMTO, TSCA, TASCOT, frais de gestion des impôts locaux), et le transfert de parties d'impôts locaux entre collectivités locales, la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties allant aux départements, la part départementale de la taxe d'habitation et les parts régionale et départementale de taxe foncière sur les propriétés non bâties allant au « bloc » communal.

Dans le cadre de cette réforme profonde de la fiscalité directe locale, l'Etat s'est engagé à ce que le « panier » de recettes fiscales directes de chaque collectivité locale après la réforme soit d'un montant égal à celui avant la réforme par l'octroi de deux dotations : une dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) permettant le maintien d'un plancher de ressources par catégorie de collectivités, et une dotation accordée au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) assurant, au niveau de chaque collectivité prise individuellement, l'égalité du montant de son « panier » de recettes fiscales directes avant et après la réforme.

Au-delà de cette réforme de la fiscalité directe locale, la réforme substantielle du régime des ressources financières des collectivités locales a également concerné l'amélioration de la péréquation financière entre collectivités locales, pour mieux satisfaire à l'un des principes énoncés à l'article 72 de la Constitution. Des dispositions ont ainsi été prévues dans les lois de finances pour accroître la péréquation financière dite « verticale », opérée à travers les différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales, en modifiant les paramètres de calcul ou en augmentant les enveloppes en faveur des composantes péréquatrices de la DGF.

Au surplus, le renfort de la péréquation verticale a été complété par la création, de 2011 à 2013, de quatre fonds de péréquation financière dite « horizontale » redistribuant des ressources entre collectivités d'une même catégorie pour tenir compte des inégalités de ressources et de charges qui les affectent. Un premier fonds de péréquation redistribue une partie des droits de mutation immobilière entre départements. Un autre fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) redistribue une partie des ressources entre ensembles intercommunaux et deux fonds séparés assurent entre régions et entre départements une péréquation de la ressource de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

C. L'acte III de la décentralisation se présente comme complémentaire des Actes I et II et porte l'ambition de bâtir une nouvelle organisation territoriale de la République.

Cet acte III s'appuie, à ce jour, sur trois textes de lois :

- La loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- La loi du 16 janvier 2015 sur la délimitation des nouvelles régions ;
- La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

1. Selon l'exposé des motifs, la loi MAPTAM repose sur quatre principes :

- la clarté entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences ;
- la confiance, pour restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique ;
- la cohérence, pour conforter la logique des blocs de compétences ;
- la démocratie, pour favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

S'agissant de la clarification de l'exercice des compétences entre collectivités territoriales, il est à relever, comme noté plus haut, que la loi MAPTAM rétablit la clause de compétence générale supprimée par la loi du 16 décembre 2010, qui sera à nouveau supprimée par la loi NOTRe. A cette clause de compétence générale, la loi MAPTAM substitue le chef de filât par catégorie de compétences et un ajustement de la répartition des compétences aux niveaux de la région, du département, de l'intercommunalité, voire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement particuliers, débattu au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

2. La loi sur la délimitation des nouvelles régions.

Elle anticipe le renforcement de leur rôle dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial, en étendant leur périmètre et en réduisant leur nombre, au niveau de la France métropolitaine et continentale, de 21 à 12 régions.

3. Quant à l'exposé des motifs de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, il fait reposer cette nouvelle organisation sur cinq piliers :

- la clarification de l'organisation territoriale pour mieux identifier les responsabilités de chacun des acteurs de la puissance publique ;

- le redressement des finances publiques intégrant une réforme structurelle des collectivités locales renforçant l'efficacité de leur action ;

- l'affirmation du rôle des régions comme acteurs stratégiques, aux côtés de l'Etat pour promouvoir le développement économique des territoires et leur nécessaire regroupement à cette fin.

- Le renforcement des solidarités territoriales par un nouveau regroupement des intercommunalités et un renforcement de l'intégration intercommunale, avec en appui les interventions des départements pour conforter les solidarités territoriales dans leur ressort.

- l'amélioration de la transparence financière de la gestion des collectivités locales par une série de huit mesures :

- . La transparence des données publiques locales par *l'open data* devant permettre de rendre accessible en ligne toutes les données publiables existant sous forme numérisée ;

- . Le suivi des observations ou des recommandations formulées par les chambres régionales des comptes dans leurs rapports d'observations définitives au moyen d'un rapport présenté dans le délai d'un an après la réception du rapport de la chambre régionale par le président de l'exécutif de la collectivité locale à son assemblée délibérante rendant compte des mesures prises à la suite de cette réception ;

- . L'accélération de la publicité à donner à tous les avis budgétaires rendus par les chambres régionales des comptes ;

- . L'obligation de présenter une étude d'impact pour tout projet d'investissement de taille significative précisant l'incidence du projet sur les charges de fonctionnement de la collectivité ;

- . L'approfondissement du contenu et le renforcement de la procédure relatifs au débat annuel d'orientations budgétaires devant précéder la séance de l'assemblée délibérante consacrée à l'adoption du budget primitif ;

- . L'expérimentation d'une certification des comptes pour les collectivités locales volontaires après une période de fiabilisation de leurs comptes ;

- . L'introduction d'une disposition légale dans le code des juridictions financières prévoyant la publication annuelle par la Cour des comptes d'un rapport consacré à la situation financière et à la gestion des collectivités locales ;

- . L'extension du rôle de l'observatoire des finances locales qui devient l'observatoire des finances et de la gestion locales.

L'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République précisait aussi que : « Dans une France organisée autour d'un Etat conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'équilibre entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date ».

Dans cette perspective de disparition à terme des départements, le projet de loi organisait, dans un premier temps, un amoindrissement très important de leurs compétences :

- par un transfert à la région ou aux métropoles de droit commun (hors Paris et Marseille) de leur compétences en matière de gestion des routes et à la région de leur compétence sur la gestion des collèges ;

- par le transfert aux autres collectivités territoriales de leurs compétences en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports ;

- par le transfert ou la délégation aux métropoles, à l'intérieur de leur périmètre, de tout ou partie de leurs compétences en matière d'action sociale, de tourisme, de culture et de construction, d'exploitation ou d'entretien des équipements et des infrastructures sportives.

En définitive, la loi sur la nouvelle organisation de la République, telle que votée par le Parlement, revient assez largement sur ces transferts de compétences imaginés dans le projet de loi du Gouvernement, en conservant aux départements pratiquement toutes ses compétences, bien que leur exercice soit organisé de façon différente, du fait de la perte de la clause de compétence générale, comme pour la région, mais surtout de l'intervention des métropoles et du rôle de chef de file de la région, notamment en matière de développement économique et d'aménagement durable des territoires.

III : Les obstacles et les freins a une pleine gestion décentralisée des collectivités locales.

A. Une relation de défiance entre les acteurs institutionnels de la décentralisation territoriale.

1. Des relations distantes, voire conflictuelles, entre l'Etat et les collectivités locales.

Le mauvais état de ces relations s'explique, comme bien souvent dans ce genre de situation, par des insuffisances ou des erreurs de décisions ou de comportement des deux côtés des parties prenantes.

Ainsi en a-t-il été dernièrement, du côté de l'Etat, par les annonces contradictoires sur l'avenir des départements qui, dans un premier temps devaient être supprimés, puis devaient être, à travers le projet de loi sur la nouvelle organisation de la République, confinés sur les parties rurales et péri-urbaines du territoire avec des compétences progressivement réduites afin d'aller vers une disparition à terme puis, en définitive, se trouvent, par le vote de la loi NOTRe elle-même, restaurés sur tout le territoire avec des compétences quasiment intégralement maintenues, au moins dans leur principe, sous réserve des transferts ou des délégations partiels de compétences aux métropoles en matière sociale, de tourisme, de culture, de construction et de gestion des équipements sportifs, de gestion des routes et des collèges.

De même, les allers-retours pratiqués par les Gouvernements de droite et de gauche sur la clause de compétence générale, principe pourtant essentiel d'organisation des compétences dans les territoires entre niveaux de collectivités, font planer un doute sérieux chez les élus locaux, comme chez les citoyens, sur la qualité de l'Etat stratège.

De même encore, l'annonce assez brutale, au printemps 2014, d'une baisse très importante de la DGF versée aux collectivités, à hauteur de 3,67 Md€ en plus chaque année à compter de 2015 jusqu'en 2017, alors qu'un an plus tôt, cette baisse avait été limitée à 1,5Md€ en 2014 et 1,5Md€ en plus en 2015, a rendu les relations avec l'Etat de méfiantes à conflictuelles.

Par ailleurs, l'Etat n'a pas complètement adapté la structure et les interventions de ses services déconcentrés à l'évolution de la décentralisation à travers notamment les vagues successives de transferts de compétences. Il en résulte des chevauchements de compétences avec les collectivités territoriales, par exemple dans les domaines de la protection de

l'enfance, des personnes âgées dépendantes, du handicap et de la formation professionnelle, ou des imprécisions des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans les domaines de l'action culturelle, du sport, du tourisme, dans la gestion des politiques de cohésion sociale et de la ville, ou de la formation des demandeurs d'emplois. Ces doublons et ces imprécisions accentuent l'incompréhension et le mécontentement des exécutifs locaux, notamment aux niveaux des régions et des départements.

Pour assumer complètement et de manière plus précise et plus efficace son rôle de stratégie et de pilotage des politiques publiques au niveau local, ainsi que de redistribution des ressources financières pour rétablir une plus grande égalité entre les territoires, l'Etat manque aussi d'une information financière suffisamment fine, sur les transferts financiers entre les différents niveaux de collectivités locales, ainsi que d'une vision financière consolidée de ces collectivités aux différents niveaux des territoires, régional, départemental et intercommunal. Dans la même veine, très rares sont les informations faisant état d'une évaluation des politiques partagées, soit entre l'Etat et les collectivités territoriales, soit entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Si bien que les politiques conduites en matière d'aménagement du territoire ou de redistribution financière, faute de données objectivant les besoins et les décisions prises, se heurtent souvent à l'incompréhension et à la revendication des élus locaux.

Parfois même l'information existe, mais elle n'est pas suffisamment exploitée par l'Etat pour faire mieux comprendre certaines de ses décisions. Ainsi en est-il de l'information sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales présenté chaque année au Parlement dans un état annexé au projet de loi de finances. Celui établi pour l'année 2015 fait ainsi ressortir que le total des transferts financiers que l'Etat attribuera aux collectivités locales au titre de cette année, d'un montant total de 100,985 Md€ en termes de PLF à périmètre courant, ne sera inférieur que de 24 M€ au total des transferts attribués au titre de l'année 2013, la baisse des dotations de l'Etat étant compensée par une hausse des sommes attribuées au titre du FCTVA, des dégrèvements législatifs et surtout du produit de la fiscalité transférée. La mise en exergue de ces données aurait pu servir à nuancer le bien-fondé du vif mécontentement des élus locaux et des réclamations récurrentes portées par leurs associations représentatives.

Dans l'accumulation des lois commandant l'évolution du cadre juridique d'exercice de leurs missions et de leurs compétences par les collectivités locales, qui impacte souvent leurs relations avec l'Etat, le législateur a pris l'habitude de ne pas traiter conjointement les dispositions financières de cette évolution avec les autres dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, alors que la jurisprudence du Conseil constitutionnel admet que les dispositions à caractère financier pour ce type de réforme puissent faire partie d'un domaine partagé entre lois de finances et lois ordinaires et qu'elles n'ont pas à être obligatoirement intégrées dans les lois de finances. Faute de complétude et parfois de cohérence, réelle ou non apparente, entre les deux types de dispositions, ce type de séparation ou de cloisonnement ne facilite pas les réformes du cadre juridique des collectivités locales et entraîne souvent incompréhension ou hostilité de la part des élus locaux.

Ces dernières, souvent à juste titre, peuvent aussi trouver leur origine dans l'inflation normative que l'Etat impose aux collectivités locales. Pour tenter d'y parer, le nouveau Conseil national d'évaluation des normes, installé en juillet 2014, doté de missions renforcées par rapport à l'ancienne commission consultative, doit être consulté par le Gouvernement sur tous les projets de lois ou tous les projets de textes réglementaires créant ou modifiant les normes afin d'évaluer leur impact technique et financier sur la gestion des collectivités locales, ou peut s'autosaisir des normes existantes pour proposer éventuellement leur modification ou leur suppression. Présidé par le président du conseil départemental de l'Orne

et composé d'une grande majorité d'élus représentant les différents niveaux de collectivités locales, ce nouveau Conseil devrait contribuer, sur ce sujet du poids des normes, à améliorer le climat des relations avec l'Etat.

Mais en dehors ou au-delà du domaine de la normalisation, le contexte et le climat de méfiance entre acteurs de la puissance publique, se comportant souvent plus en adversaires qu'en véritables partenaires dans la gestion des collectivités décentralisées, explique que l'Etat ne soit jamais réellement parvenu à entraîner ces associations représentatives au sein d'une instance permanente de concertation ayant vocation à intervenir et à prendre position sur tous les aspects juridiques et financiers de la vie des collectivités locales. Ainsi, la conférence nationale des finances publiques, créée en 2006 et supprimée en 2013 à la suite de la création du Haut Conseil des finances publiques qui a notamment pour objet de surveiller le respect par la France de la trajectoire de retour à l'équilibre de ses finances publiques conformément à ses engagements européens, n'a jamais pu réellement fonctionner, de même que les structures plus informelles constituées par la conférence des exécutifs locaux créée en 2007 et la conférence sur le déficit public créée en 2010.

Plus récemment, une nouvelle instance de concertation entre l'Etat et les associations d'élus locaux a été créée par une disposition législative. Il s'agit de la conférence des finances publiques instituée par l'article 6-II de loi de programmation des finances publiques sur la période 2014 à 2019. Une autre instance de concertation prévue par le projet de loi NOTRe, sous le nom de Haut Conseil des territoires, n'a finalement pas pu voir le jour du fait de l'hostilité du Sénat. Ces deux instances consultatives devaient recouvrir des champs différents de concertation, même si une partie de celle-ci, relative à la programmation pluriannuelle des finances publiques et les conséquences qu'elle pourrait avoir sur les finances locales et, par voie de conséquence, sur les relations financières de l'Etat avec les collectivités locales, paraissait être dans leur vocation et leurs missions communes. En attendant la création du Haut Conseil des territoires qui, finalement, n'a pu advenir, le Gouvernement a par ailleurs installé une autre instance de concertation, le Dialogue national des territoires, sans doute pour entamer sans attendre la concertation sur les sujets les plus brûlants, tels les conséquences de la baisse des dotations de l'Etat sur la gestion des collectivités et l'allègement des normes pesant sur cette gestion.

Mais la relation de défiance entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas totalement imputable au manque de cap, de clarté et de constance apportés par l'Etat dans sa politique de décentralisation, pour annoncer et mettre en œuvre ce qu'il attend des collectivités locales sur les modalités d'exercice de leurs compétences et sur l'adaptation de leur gestion au nouveau paradigme financier qui résulte de la crise dans la gestion des finances publiques. En la matière, les élus locaux eux-mêmes, par le canal de leurs associations représentatives et le relais du vote des sénateurs, sont souvent à l'origine des blocages dans les réformes présentées par l'Etat, marquant ainsi le souci de préserver les situations acquises, du fait d'ailleurs, il faut le reconnaître, des difficultés rencontrées sur le terrain pour faire face aux besoins économiques et sociaux de plus en plus exigeants générés par la crise économique et financière. Mais cette forme de refus du changement provient aussi, sans doute, de la relative aisance financière dont ont pu profiter les collectivités avant l'arrivée de cette crise, favorisée, au moins jusqu'en 2007 inclus, par une croissance des dotations de l'Etat plus rapide que l'inflation et par l'incompréhension provoquée par le retournement de cette tendance à compter de 2008, devenue brutale à compter de 2014 avec la baisse en valeur de ces dotations.

2. Une relation de défiance prolongée dans les territoires entre les collectivités locales elles-mêmes.

Il n'y a pas, parmi les élus locaux et leurs associations représentatives, de consensus, ni même d'accord majoritaire, sur le rôle que doivent avoir les différents niveaux ou les différentes catégories de collectivités locales. Les désaccords se sont encore manifestés dernièrement à l'occasion des réformes renforçant le rôle et élargissant le périmètre des régions, les « départementalistes » manifestant leur méfiance sur les risques de disparition à terme des départements que présenteraient ces réformes, risques encore accentués par l'avènement et la montée en puissance des nouvelles métropoles.

Ce manque de confiance se retrouve, à un niveau plus bas de l'organisation des territoires, dans les « blocs » intercommunaux. Les élus locaux et leurs associations ont ainsi demandé, sans succès, un report de la date butoir d'adoption des schémas de mutualisation des services entre communautés et communes membres, d'abord fixée à la fin de l'année 2015 par la loi du 16 décembre 2010, puis finalement maintenue à cette échéance par la loi NOTRe.

Ils hésitent aussi à emprunter la démarche volontaire du pacte financier et fiscal visant à mettre en place, à partir d'une réflexion sur ce que doit être le projet de territoire et une programmation des équipements au niveau communautaire, les outils d'une véritable solidarité financière entre communauté et communes membres allant au-delà de la seule revue des outils classiques de solidarité financière, tels les attributions de compensation, les dotations de solidarité communautaires ou les fonds de concours, pour y ajouter la révision du champ des compétences transférées à la communauté avec la redéfinition de l'intérêt communautaire attaché à certains équipements, la mutualisation de certains services, voire l'unification de la DGF ou de la fiscalité locale au niveau communautaire, au regard des avantages et des gains financiers que peuvent comporter cette mutualisation et cette unification.

Plutôt qu'une mutualisation par une mise en commun de leurs moyens, les communes et les communautés ont, jusqu'à présent, principalement eu recours à un échange de flux financiers croisés entre elles. D'une façon générale, au-delà du « bloc » communal, ces flux financiers croisés entre l'Etat et les collectivités locales dans leur ensemble, ou entre collectivités elles-mêmes, ou en direction de leurs partenaires publics ou privés, représentent des masses financières assez considérables, comme le fait ressortir le tableau suivant :

Subventions d'investissement versées en 2007 (en M€)

Contributeurs Bénéficiaires	Communes	EPCI	Départements	Régions	Etat	Autres	Total
Communes	-	234,4	} 3 006,6	} 1 277,8	803,2	-	} 5 650
EPCI	134	-			194	-	
Départements	30,4	32	-	311	294,4	279	946,8
Régions	3,8	11,2	41,6	-	95,1	154	305,7
Etat	26	26	274,5				
Autres	961	696	2 060				
Total	1 155,2	999,6	5 382,7				

Source : DGCL, citée dans un rapport de 2009 de la Cour des comptes sur la conduite par l'Etat des réformes de décentralisation.

Pour s'en tenir aux subventions d'investissement, on voit ainsi que le « bloc communal » a reçu un total de 5 650 M€ de subventions en 2007, venant principalement des départements et des régions, à hauteur de 4 284,4 M€, et de l'Etat, à hauteur de 803,2 M€. Inversement, le « bloc » communal a versé 2 154,8 M€ de subventions, dont 1 657 M€ aux partenaires publics et privés et, à l'intérieur du « bloc » communal, les communes ont versé 134 M€ de subventions d'investissement aux EPCI et ces derniers en ont versé 234,4 M€ aux communes.

L'excès des cofinancements, qui risque d'être accru par les dispositions de la loi NOTRe sur le chef de filât, est facteur, à la fois, de déresponsabilisation pour les maîtres d'ouvrage et d'illisibilité et d'incompréhension pour les citoyens qui se poseraient les questions de savoir qui est responsable de quoi et qui finance quoi.

Certes, les dispositions prévues à l'article L 1111-10 du CGCT prévoient une participation minimale des maîtres d'ouvrage de 20% au financement de leurs projets d'investissement par rapport au total des financements apportés par les personnes publiques.

Par ailleurs, la loi NOTRe oblige de soumettre toute opération exceptionnelle et importante d'investissement d'une collectivité locale à une étude d'impact sur ses dépenses de fonctionnement et de joindre cette étude à la délibération d'une région ou d'un département décidant de cofinancer une telle opération. La même loi relève à 30% le seuil minimal de financement par un maître d'ouvrage en cas d'opérations partagées entre collectivités publiques dans le cadre des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences.

Si ces dispositions permettent de responsabiliser *a minima* les maîtres d'ouvrage et de les inciter à la prudence lorsqu'ils envisagent une opération d'investissement importante au regard de leur taille et de leur capacité financière, elles ne permettent pas réellement de réduire l'importance et l'excès actuels des cofinancements liés principalement à l'insuffisance de spécialisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales.

B. Une culture de gestion trop « court-termiste » chez les élus locaux.

Par absence ou insuffisance de formation, les élus locaux, notamment ceux des communes de petite taille ou de taille moyenne, privilégient une gestion budgétaire de court terme limitée à l'année, sans éclairage pluriannuel donné à cette gestion permise par une analyse prospective assise sur une programmation à moyen terme des investissements et des ressources nécessaires à leur financement. En ce domaine, la gestion budgétaire des élus locaux semble donner raison à la maxime keynésienne : « *A long terme, nous serons tous morts* ».

Pour surmonter les usages de cette gestion « court-termiste », la loi NOTRe a renforcé, pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, les dispositions sur l'obligation de donner un véritable contenu au débat d'orientations budgétaires avant le vote du budget primitif en précisant les éléments financiers sur lesquels devaient porter la prospective (les engagements pluriannuels, les dépenses d'investissement et de fonctionnement, notamment de personnel et l'endettement).

La vision « court-termiste » de la gestion budgétaire de nombre d'élus locaux leur fait aussi souvent négliger ou délaisser la gestion patrimoniale de leurs actifs immobilisés, d'ailleurs desservie par des inventaires défailants et sur laquelle ils s'abstiennent souvent de communiquer. Leur communication financière se concentre ainsi sur les prévisions et l'exécution du budget et quand il est rendu compte de celle-ci, il n'est le plus souvent pas fait état des résultats obtenus par l'emploi des crédits en termes de performance, c'est-à-dire des résultats obtenus en termes d'économie d'efficacité et d'efficacités. A cet égard, beaucoup de collectivités ne disposent pas d'un système d'information suffisant permettant d'alimenter une comptabilité de gestion ou une comptabilité analytique permettant de chiffrer le coût complet des services rendus et de comparer ce coût aux tarifs demandés aux usagers en cas de services payants.

Le nouveau paradigme financier, imposé aux collectivités locales par un contexte financier de plus en plus contraint et incertain, inaugure le passage d'une ère d'élus locaux principalement bâtisseurs à celle d'élus locaux davantage gestionnaires. Ce passage exigerait une mutation de la culture de gestion jusqu'ici principalement développée, principalement orientée sur la gestion à court terme des flux budgétaires de dépenses et de recettes, pour la

tourner davantage vers une culture de gestion patrimoniale, prospective, plus soucieuse des résultats obtenus en termes de performance et plus à même d'étayer les choix opérés en matière de financement des services rendus aux citoyens, entre le financement par l'impôt et le financement par l'usager. A cet égard, il faut bien reconnaître les insuffisances dans la constitution d'une base de données nationale sur les coûts standards d'investissement et de fonctionnement des équipements ou des services rendus par les collectivités locales.

Pour faciliter la mutation culturelle dans la gestion des élus locaux, la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice de leur mandat renforce leur droit à la formation en prévoyant que : « *Les membres du conseil municipal (du conseil départemental, du conseil régional) bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de 20 heures, cumulable sur toute la durée du mandat...* » « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus (dans les départements, dans les régions), une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation* ». Le financement de la formation est garanti par les dispositions suivantes : « *(Le droit à la formation des élus) est financé par une cotisation obligatoire, dont le taux ne peut être inférieur à 1%, assise sur leurs indemnités et collectée par un organisme collecteur national* » « *Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2% du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées...* ».

C. Un système de relations financières entre l'Etat et les collectivités locales trop peu responsabilisant.

1. Des relations financières centralisées pour des collectivités décentralisées.

Les relations financières entre les collectivités locales et l'Etat sont très centralisées à plusieurs titres.

En raison, tout d'abord, de l'importance des transferts financiers opérés par l'Etat dans leur direction. En effet, le total de ces transferts inscrits en loi de finances pour l'année 2013, d'un montant de 101 Mds€ a représenté, pour la même année, près de 48% du total de leurs recettes réelles de fonctionnement et d'investissement hors emprunt qui se sont élevées à 211,5 Mds€

Par ailleurs, depuis la réforme de la fiscalité locale en 2010 et la suppression de la taxe professionnelle, l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales s'est considérablement réduite, contrairement à ce que pourrait faire croire le ratio d'autonomie défini par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution.

Selon les termes de l'article 4 de la loi organique, le ratio d'autonomie financière est calculé par catégorie de collectivités territoriales en rapportant leurs ressources propres à la totalité de leurs ressources hors emprunt et pour chaque catégorie, la valeur du ratio ne peut pas être inférieure à celle constatée au titre de 2003.

Ainsi calculé, le ratio d'autonomie financière apparaît en progression pour les trois catégories de collectivités territoriales. De 2003 à 2012, la valeur du ratio serait passée de 60,8% à 65,5% pour les communes groupées avec leurs établissements de coopération intercommunale, de 58,6% à 67,7% pour les départements et de 41,7% à 54,2% pour les régions.

Toutefois, les valeurs affichées par ces ratios pourraient être trompeuses sur la réalité de l'évolution et de la situation actuelle d'autonomie financière des collectivités territoriales, sans une interrogation sur le contenu de la notion de ressources propres défini dans l'article 3 de la loi organique. Celui inclut, en effet, dans les ressources propres, les impositions dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, c'est-à-dire des

impositions dont la collectivité n'a pas le pouvoir elle-même, soit de déterminer le taux, soit de déterminer l'assiette, voire les deux à la fois. Tel est le cas d'impositions locales dont le produit est substantiel, par exemple la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux est fixé nationalement par le législateur, ou la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques dont la part locale d'assiette et la majeure partie du taux sont fixés nationalement.

Si on ajoute au produit de ces impositions locales échappant largement au pouvoir des collectivités locales, le produit des dégrèvements législatifs d'impôts locaux supportés par l'Etat et pris en compte dans ses transferts financiers aux collectivités locales, ainsi que le produit des admissions en non-valeurs des créances d'impôts locaux également supportés par l'Etat, on s'aperçoit alors qu'une part significative des ressources, non déduites du numérateur du ratio d'autonomie financière et définie à tort comme des ressources propres, alors qu'elle relève de décisions ne relevant pas du pouvoir des collectivités locales, majore indûment la valeur de ce ratio.

Au demeurant, la suppression de la taxe professionnelle en 2010 n'a fait que poursuivre une évolution par laquelle un autre système financier local prend forme sur la base, non seulement d'un nouveau partage du pouvoir fiscal entre l'Etat et les collectivités locales, mais aussi entre collectivités locales elles-mêmes avec les transferts d'impôts locaux entre elles, le « bloc communal » constitué par les communes et leurs communautés à fiscalité propre récupérant des parts additionnelles de taxe d'habitation et de taxes foncières jusqu'alors perçues par les départements ou par les régions. Par cette évolution, l'autonomie financière se définit encore davantage comme une autonomie de gestion de la dépense assortie d'une autonomie fiscale de plus en plus limitée.

Ainsi, un rapport parlementaire de mai 2012, réalisé dans la cadre de la conférence sur les déficits publics, fait-il ressortir une forte baisse de cette autonomie fiscale après la suppression de la taxe professionnelle. Pour les communes et leurs communautés à fiscalité propre, la part des ressources fiscales avec des taux restant décidés localement serait passée de 48% avant cette suppression à 41% après celle-ci. Mais la baisse de la part des départements serait bien plus élevée en passant de 35% à 16%, du même ordre que celle des régions, mais partant d'un plus bas niveau en passant de 30% à 11%.

Comme facteurs de relations financières centralisées entre l'Etat et les collectivités locales, après l'importance des transferts financiers de l'Etat et la diminution réelle d'autonomie financière et d'autonomie fiscale, il convient de ne pas omettre un troisième facteur tenant au mécanisme du compte d'avances aux collectivités locales. Ce compte leur garantit le versement par l'Etat du produit des impositions directes locales sous forme d'avances mensuelles régulières calculées, non pas en fonction du produit réellement recouvré, mais en fonction du produit voté par les collectivités. Une régularisation de l'avance intervient avec les derniers versements de fin d'année lors de la mise en recouvrement des impôts locaux.

Dès lors, les collectivités locales bénéficient d'un double avantage résultant de cette centralisation par l'Etat des flux de dépenses et de recettes liés au recouvrement de ces impôts, dénommés « effet culot » et « effet profil ».

« L'effet culot » résulte de l'écart existant entre le montant des impôts locaux votés par les collectivités et le montant recouvré de ces impôts et correspond aux restes à recouvrer résultant des dégrèvements et des admissions en non-valeurs.

« L'effet profil » résulte du gain, en terme de gestion de trésorerie, représenté par les versements d'avances par douzièmes mensuels au titre du produit des impôts locaux, avant leur recouvrement par l'Etat pour la plupart à partir du mois d'octobre.

Il faut ajouter à ces deux avantages l'exonération, au bénéfice des collectivités locales, des frais de gestion des impôts locaux au titre de leur assiette, des non-valeurs et de leur recouvrement, ces frais étant acquittés par les contribuables eux-mêmes.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 1 de la Constitution fixe le principe d'une organisation décentralisée de la République.

Son article 72 en tire les conséquences pour l'administration des collectivités territoriales en stipulant : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

Ainsi, depuis l'Acte I de la décentralisation en 1982, les lois constitutionnelle, organiques et ordinaires régissant le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ont accru sans cesse leur autonomie en matière de dépenses, mais ont aussi réduit progressivement leur autonomie réelle en matière fiscale et financière, ce qui pourrait apparaître déséquilibré, voire contradictoire, dans un régime de libre administration. Au demeurant, dans une décision rendue le 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a pu considérer que : « *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* », ce qui peut paraître surprenant au regard de la réaffirmation du principe d'autonomie financière et du principe de libre administration des collectivités territoriales, le second principe devant logiquement reposer sur la réalité du premier principe et ce dernier tirer sa réalité d'une autonomie fiscale effective préservant le pouvoir réel des élus locaux de lever l'impôt.

A tout le moins peut-on penser que ce déséquilibre entre autonomie croissante en matière de dépenses et autonomie décroissante en matière de ressources a renforcé un régime de décentralisation qui marcherait sur une jambe en déresponsabilisant, d'une certaine façon, les exécutifs locaux. Cette déresponsabilisation a sans doute contribué à une moindre limitation des exécutifs locaux dans l'engagement des dépenses. Aussi, la politique actuellement engagée, consistant à attendre de leur part une modération en ce domaine pour contribuer à l'effort de redressement des comptes publics, risque de ne pas être comprise et acceptée, si un cadre renforcé d'une gouvernance commune des finances publiques locales avec l'Etat, responsabilisant davantage les exécutifs locaux en leur faisant partager les décisions qui s'imposent, continue à faire défaut.

2. Un système de péréquation financière insuffisant au regard des masses financières en jeu et des critères pris en compte.

Même si le déficit des finances locales, intégré dans le déficit général des finances publiques au sens maastrichtien, n'est pas un réel déficit, mais plutôt un besoin de financement par emprunt de dépenses d'investissement, les règles d'équilibre budgétaire interdisant d'ailleurs aux collectivités locales de financer par l'emprunt d'autres dépenses que les dépenses d'investissement, il n'en demeure pas moins que le déficit des finances de l'Etat, part principale du déficit général des finances publiques, est partiellement et indirectement imputable au régime très bénéfique des dotations qui ont été allouées aux collectivités locales jusqu'à un passé récent, alors que le déficit général dépassait déjà les normes européennes de 3% de déficit et 60% d'endettement par rapport au PIB.

Partiellement et indirectement en cause dans l'origine du déficit et de l'endettement publics actuels, il apparaît donc logique que les finances locales contribuent au redressement des comptes publics, même si la brutalité de la fixation de cette contribution, en termes de niveau et d'étalement dans le temps, peuvent être justement contestées. Encore faut-il aussi que la répartition de cette contribution entre les collectivités soit équitablement répartie ou qu'elle soit compensée par une juste péréquation financière entre elles, ce qui n'est pas le cas actuellement. En effet, en 2013, la part péréquatrice de la DGF ne représentait encore, malgré

le début d'un certain rééquilibrage amorcé ces dernières années, que 17% du total de cette dotation et l'intervention des divers fonds de péréquation horizontale ne relevait qu'à hauteur de 18,7% la part péréquatrice de l'ensemble de la redistribution financière opérée à la fois par la DGF et par ces fonds de péréquation.

Par ailleurs, la péréquation financière, tant verticale qu'horizontale, prend en compte exclusivement des critères de ressources et de charges, ce qui est trop réducteur pour apprécier la qualité d'une gestion et ne permet pas de récompenser cette qualité et de conforter la responsabilisation des élus locaux.

Face aux écarts très importants de dotations ressortant entre les différentes catégories de collectivités locales, mais surtout entre collectivités d'une même catégorie, la réforme de la dotation globale de fonctionnement actuellement à l'étude sous l'égide d'une commission parlementaire a pour objectif d'en assurer une meilleure lisibilité et une meilleure compréhension par la simplification de ses composantes et une plus grande équité par la remise en cause des situations acquises et la redéfinition des paramètres de calcul.

3. Une expérimentation encore balbutiante.

Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités territoriales peuvent être autorisées par la loi, sur le fondement des articles 37-1 et 72 de la Constitution, à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, pendant une durée maximum de cinq ans lorsqu'il s'agit d'une dérogation à la loi.

La procédure de demande de dérogation prévue par la loi organique du 1^{er} août 2003 est assortie d'un formalisme important. La collectivité territoriale doit d'abord exprimer sa demande par délibération motivée de son assemblée délibérante transmise au représentant de l'Etat qui l'adresse, accompagnée de ses observations, au ministre en charge des collectivités territoriales. Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation. Le représentant de l'Etat peut assortir un recours dirigé contre un acte pris en application de l'autorisation d'expérimentation d'une demande de suspension qui cesse alors de produire ses effets jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur cette demande, mais qui devient exécutoire si le tribunal administratif n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine.

En raison sans doute de l'habitude de très longue date des collectivités territoriales d'agir dans le cadre d'un Etat de droit très rigide et uniforme, mais aussi de la relative lourdeur de la procédure de mise en œuvre de l'expérimentation, ainsi que de l'absence de compensation financière prévue pour le financement d'éventuelles charges supplémentaires qu'elle risque de générer, cette procédure n'a reçu, jusqu'à présent, qu'une très faible adhésion. Elle a surtout été mise en œuvre dans le domaine des politiques sociales pour l'expérimentation du revenu de solidarité active et de l'allocation de parent isolé.

4. Une compensation mal assurée des charges transférées par l'Etat aux collectivités territoriales.

L'article 119-II de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales a prévu que : « La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature... ». L'article L 1614-5 du CGCT a précisé qu'au terme de la période prévue pour les transferts de compétences, « les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales ».

Dans un rapport du 22 octobre 2003 fait au nom de la commission des lois du Sénat, il était observé qu'au vu de l'analyse de la structure des recettes transférées, la règle du

financement par des transferts d'impôts d'Etat représentant au moins 50% du total des recettes allouées par l'Etat en compensation des charges transférées n'avait pas été respectée.

Par la suite, les charges résultant des nouveaux transferts de compétences décidés dans le cadre de la loi du 13 août 2004 précitée ont été intégralement financées par des transferts d'impôts d'Etat mais, en application des articles L 1614-1, L 1614-2 et L 1614-3 du CGCT, le montant des impôts d'Etat transférés en compensation est évalué à un montant équivalent aux dépenses supportées par l'Etat au moment du transfert, qui n'évolue chaque année que dans la même proportion que la DGF, et qui ne peut être revalorisé qu'en cas de création ou d'extension de compétences transférées générant de nouvelles charges, ou qu'en cas de charges nouvelles résultant d'une modification par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

Tant la structure de financement des charges transférées par l'Etat, que les règles retenues pour le calcul de la compensation, ne favorisent pas la responsabilisation des gestionnaires locaux.

S'agissant de la structure de financement, la compensation par le transfert d'impôts d'Etat, intégrés de manière abusive dans les ressources propres des collectivités territoriales, alors que les élus locaux ne maîtrisent, ni leur assiette, ni leur taux, a tendance à faire croire que le ratio d'autonomie financière de ces collectivités et donc qu'un des facteurs de la liberté d'administration des élus locaux s'améliore dans le temps, alors qu'il n'en est rien, au regard de la diminution réelle de leur marge de manœuvre fiscale.

Pour ce qui concerne les règles de calcul de la compensation financière des charges transférées, elles interdisent une compensation complète des charges réellement supportées par les collectivités territoriales alors que, pour les départements, par exemple, ceux-ci ne maîtrisent pas tous les facteurs déterminant le montant de ces charges, notamment les tarifs ou les règles de calcul fixés au niveau national par le législateur en matière de RSA, d'APA ou PCH.

Le caractère inéquitable de ces règles devrait être revu par un dispositif prévoyant au moins de compenser le supplément de charges résultant des revalorisations du montant des allocations d'aides sociales, pour ne laisser à la charge des départements que tout ou partie de ce supplément imputable aux facteurs d'augmentation de charges hors revalorisation des allocations. Cet assouplissement des règles de compensation permettrait une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux, comme on peut l'illustrer à travers l'exemple des départements.

D. Un régime juridique de responsabilité trop étroit pour les ordonnateurs des collectivités locales.

Un des problèmes les plus délicats à aborder et à essayer de résoudre dans la gestion des finances publiques, non sans rapport avec la crise frappant actuellement cette gestion, est celui du régime de responsabilité des gestionnaires publics.

La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités et des établissements publics appliquant les règles de la comptabilité publique est inexistante en cas de graves anomalies affectant la présentation des comptes.

De manière plus générale, les sanctions personnelles et financières, sous la forme de peines d'amendes, prévues par les articles L 313-1 à L 313-14 du code des juridictions financières, réprimant les infractions aux règles de gestion financière des administrations de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics, ne s'appliquent pas, ordinairement, aux ordonnateurs qui ont la qualité de membres du Gouvernement, ou de membres élus de l'exécutif d'une collectivité locale.

Ceux-ci ne sont personnellement sanctionnables que par exception, lorsqu'ils ont agi dans des fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé de leur mandat gouvernemental ou électif, ou lorsque leur inaction a fait condamner leur administration, leur collectivité, ou leur établissement à des astreintes judiciaires ou administratives pour inexécution d'une décision de justice, ou lorsqu'ils ont engagé leur propre responsabilité à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable public accordant, ou tentant d'accorder à autrui un avantage injustifié.

Le projet de loi portant réforme des juridictions financières, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009, tentait de supprimer cette différence de traitement de la responsabilité des ordonnateurs selon leur statut. Dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, il était notamment affirmé que : « *Force est de constater que si la LOLF a octroyé aux gestionnaires des marges de manœuvre plus importantes, les mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité n'ont pas évolué et restent largement en-deçà des attentes. Le mécanisme de sanction des irrégularités et des fautes de gestion devant la Cour de discipline budgétaire et financière – mécanisme pourtant original et adapté aux spécificités de la gestion publique – est singulièrement limité. Aussi, l'alternative joue-t-elle actuellement entre l'absence de sanction, inacceptable pour nos concitoyens, ou la sanction pénale, souvent disproportionnée* ».

Le projet de loi proposait donc d'étendre le régime commun de responsabilité des ordonnateurs, prévu par les articles précités du code des juridictions financières, à tous les ordonnateurs de l'Etat et des collectivités locales, en adoptant le principe suivant : tout gestionnaire, quel que soit son statut, bénéficie d'une plus grande liberté de gestion, mais à cette liberté doit correspondre une responsabilité réellement sanctionnable sur le plan personnel.

Ces dispositions n'ont, depuis, jamais pu être examinées par le Parlement. La gestion des finances publiques, et celle des finances locales en particulier, se trouve ainsi privée d'un mécanisme de sanction, qui serait le bienvenu dans la période de crise actuelle, où l'attente d'un comportement exemplaire de la part de tous les gestionnaires se fait encore plus présente.

E. Des collectivités locales beaucoup trop morcelées : les difficultés de réforme du « millefeuille » territorial.

1. L'accouchement précipité du nouveau périmètre des régions.

L'exposé des motifs du projet de loi sur la délimitation des nouvelles régions précise que l'objectif est de renforcer l'échelon régional en lui donnant une taille critique sur les plans géographique, démographique et économique.

Pour ce faire, il envisageait la création de treize nouvelles régions métropolitaines et continentales.

En définitive, après le vote de la loi du 16 janvier 2015 et à compter du 1^{er} janvier 2016, seules treize régions sont dessinées sur la carte de France, avec la Corse et hors Outre-Mer, dont 7 par regroupement de plusieurs régions et 6 inchangées.

Par ailleurs, le projet de loi prévoyait aussi de supprimer l'article L 4111-1 du CGCT précisant que les régions sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux, ce qui laissait la porte ouverte par la suite, en cours de discussion parlementaire ou par le vote d'une autre loi, de changer le périmètre des régions fusionnées en modifiant la répartition des départements entre les régions, voire le périmètre des départements eux-mêmes. Cette suppression n'apparaît plus dans la loi votée qui inscrit donc le périmètre des nouvelles régions dans le périmètre inchangé des régions fusionnées

Ces modifications, intervenues dans le débat parlementaire, illustrent les difficultés du Gouvernement à convaincre les parlementaires de changer le périmètre des anciennes et des nouvelles régions, difficultés probablement imputables à la faiblesse de son argumentaire affirmant la nécessité de renforcer le poids des régions, mais sans que cet argumentaire précise l'ensemble des critères susceptible de déterminer ce poids, le périmètre ne constituant que l'un d'entre eux.

2. La survie des départements en concurrence avec les nouvelles métropoles.

Après l'annonce-choc du Premier ministre, dans son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale pour l'investiture du nouveau Gouvernement en avril 2014, de suppression des conseils départementaux, les départements ont retrouvé quelques couleurs après le vote de la loi NOTRe, malgré les transferts de compétences aux métropoles et le durcissement du régime juridique de ces transferts contenus dans la loi NOTRe par rapport à la loi MAPTAM. A l'article L 5217-2 IV du CGCT, cette dernière avait en effet prévu que la métropole exerce, à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie de ses compétences, « *par convention passée avec le département, à la demande de celui-ci ou de la métropole* ». Dans la loi NOTRe modifiant cette disposition, il est prévu que le transfert ou la délégation de compétences s'opère par convention avec le département, sans plus de précision, rendant ainsi automatique la convention à passer, sans prévoir de droit d'initiative au département.

Ainsi, même si, sur le principe, les départements sont maintenus par la loi NOTRe dans la quasi-intégralité de leurs compétences, il n'en demeure pas moins que, sur le territoire des métropoles, ils n'exerceront plus tout ou partie de ces compétences et que, par ailleurs, du fait de la suppression de la clause générale de compétence, leur rôle et leurs compétences seront amoindris par le chef de filât de la région en matière de développement économique et de développement durable.

En dehors ou au-delà des compétences subsidiaires exercées dans les territoires métropolitains, les compétences principales des départements ne trouveront donc plus à s'exercer pleinement que dans les zones rurales, en particulier dans les domaines de l'action sociale et de la solidarité pour les personnes et les territoires, bien qu'au niveau inférieur de ces territoires, le renforcement des intercommunalités devraient aussi conduire à revoir et à limiter les interventions du département.

3. La très difficile évolution de la carte intercommunale et du régime financier des communautés à fiscalité propre.

Au dernier recensement statistique, la France comptait, au 1^{er} janvier 2015, 2 133 communautés à fiscalité propre et plus de 13 000 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes, ce qui, ajouté à 36 658 communes, sans compter les établissements publics rattachés aux communes et aux EPCI, représente 1 structure de gestion locale pour environ 1 200 habitants.

Cette situation d'un « millefeuille » administratif territorial, inconnue ailleurs en Europe, constitue un handicap incontestable pour une gestion locale efficiente et efficace et pour la compétitivité de l'économie française et l'attractivité de son territoire, au regard du surcroît de charges, d'impôts et de complexité réglementaire qu'elle génère.

Pour commencer à réduire ce « millefeuille », la loi NOTRe est parvenue, malgré l'opposition du Sénat, à relever très sensiblement la taille des communautés à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants, avec toutefois trois types d'exceptions tenant à :

- la faible densité démographique de la communauté, elle-même située dans un département à faible densité, ou dont la densité est inférieure à 30% de la densité moyenne des départements ;

- une fusion intervenue à compter du 1^{er} janvier 2012 pour une communauté comportant plus de 12 000 habitants ;
- une communauté incluse dans une zone de montagne.

Mais au-delà de l'élargissement du périmètre des « blocs » communaux, l'amélioration de la gestion du « millefeuille », à ce niveau, nécessiterait de réelles avancées, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui, concrétisées par la mise en œuvre de pactes financiers et fiscaux permettant de mettre en cohérence, sur la base de projets de territoires, les outils et les moyens de mutualisation financiers, humains et matériels en vue de maintenir le niveau des services publics rendus à la population avec des ressources financières devenues plus rares.

4. Une relance du mouvement de regroupement des petites communes limitée à des incitations financières.

Au 1^{er} janvier 2015, la France compte 36 658 communes, dont 54% ont moins de 500 habitants et dont 86% ont moins de 2 000 habitants et ne regroupent que 24,3% du total de la population française. Pour qui connaît les difficultés de gestion administrative de ces petites communes et, en réalité, le peu de pouvoirs qui restent à leur exécutif en matière d'aménagement et d'équipement de leur territoire au regard des compétences transférées aux communautés, il était plus que tant de relancer le mouvement de fusions de ces petites collectivités.

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle vise à cette relance au moyen d'incitations financières significatives. Ainsi, les communes nouvelles comptant au plus 10 000 habitants ou regroupant toutes les communes membres d'une ou plusieurs communautés ne se verront pas appliquer la réduction de la part forfaitaire de leur DGF pendant une durée de trois ans. Pendant la même durée, celles comprises entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficieront, en outre, d'une majoration de 5% de cette part forfaitaire. Les communes nouvelles regroupant les communes membres d'une ou plusieurs communautés percevront une dotation de compensation et une dotation de consolidation au moins égales à la somme des montants reçus avant le regroupement. Enfin, les attributions reçues au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP seront égales, pendant trois années, à la somme des attributions perçues par les communes avant le regroupement pour les communes nouvelles d'au plus 10 000 habitants et pour celles regroupant les communes membres d'une ou plusieurs communautés.

Ces fortes incitations financières risquent toutefois de poser des problèmes très délicats d'arbitrage financier en cas de mouvement important de fusion des communes nouvelles, au regard du caractère à la fois fermé et en forte réduction globale des sous-enveloppes de DGF réservées aux différentes catégories de collectivités locales.

5. Une conception de la gestion de proximité en question.

La vive contestation par les associations représentatives de maires des réformes contenues dans la loi NOTRe, qui visent notamment à étendre et à renforcer le périmètre et les compétences des communautés et retiennent le principe d'une élection future des conseillers communautaires au suffrage universel direct, résulte de leur crainte de voir s'étioler la gestion de proximité et, à terme, d'assister à une disparition lente des communes elles-mêmes.

Mais force est pourtant de reconnaître que la gestion de proximité ne peut plus être conçue et s'exercer dans les mêmes conditions que celles prévalant avant les dernières années du XX^{ème} siècle, qui a vu démarrer le mouvement de renforcement des communautés donnant naissance aujourd'hui à la constitution de métropoles de plus en plus puissantes qui visent à s'inscrire dans un réseau européen et mondial, et alors que l'usage de plus en plus répandu de l'outil internet reconfigure la manière dont peuvent être rendus les services dits de

proximité et même la façon dont pourra à l'avenir se développer la participation des citoyens à la démocratie locale.

Face à ce mouvement, il est certain que la gestion de l'aménagement des territoires, des équipements et des principaux services publics échappera de plus en plus aux communes et que la gestion de proximité, certes limitée aux services du même nom, chargés de maintenir les relations humaines et le lien social sur les territoires communaux, restera une mission essentielle pour préserver l'identité des habitants et le plaisir de vivre ensemble sur ces territoires.

6. Des difficultés rencontrées par le Gouvernement à faire valoir auprès des décideurs locaux la nécessité d'une mise en cohérence dans la gestion décentralisée des collectivités locales.

Face aux résistances exprimées par les décideurs locaux et leurs associations représentatives, le Gouvernement, à l'occasion des dernières réformes illustrant l'Acte III de la décentralisation, a donné le sentiment d'une navigation à vue, notamment en ne tenant pas fermement le cap d'une diminution du « millefeuille » territorial et d'une spécialisation des compétences entre échelons territoriaux.

Le maintien, au moins théorique, des départements dans l'essentiel de leurs compétences, en particulier hors du territoire des métropoles, ainsi qu'une politique de regroupement des petites communes limitée à des incitations financières, ne marquent pas une ferme et claire volonté de l'Etat de réduire de façon significative le « millefeuille » territorial.

Par ailleurs, les dispositions de la loi MAPTAM sur les compétences des métropoles ne s'accorderont pas facilement avec celles de la loi NOTRe conférant aux régions le rôle principal en matière de développement économique, dans la mesure où les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ne s'imposeront pas sous tous leurs aspects, notamment aux métropoles en zone urbaine et devront probablement donner lieu à de fastidieux arbitrages au niveau des conférences territoriales de l'action publique qui se traduiront par des flux financiers de cofinancement en direction des collectivités « sous-traitantes » lorsque les partages de compétences en la matière seront acceptés.

Enfin, les dispositions de la loi NOTRe sur l'extension du périmètre et le renforcement des compétences des communautés à fiscalité propre, l'annonce puis le retrait par le Gouvernement du principe de l'élection au suffrage universel direct sans fléchage des conseillers communautaires et les dispositions incitatives au regroupement communal ne constituent pas un message suffisamment clair sur ce que pourrait être le positionnement et le rôle futur des communes dans la gestion des services de proximité.

F. Une gestion des agents territoriaux insuffisamment maîtrisée.

Les effectifs totaux des agents territoriaux se sont accrus au rythme moyen annuel de 2,4% de 2006 à 2012. Au niveau du bloc communal, la progression des effectifs, non impactée, comme pour les départements et les régions, par les transferts de compétences de l'Etat, a été de 1,4% en moyenne par an sur la même période, dont 6,5% pour les communautés et 0,6% pour les communes et leurs établissements rattachés, nonobstant les transferts de compétences effectués en direction des communautés.

Cette progression des effectifs s'est traduite par une croissance encore plus forte des charges de personnel, en raison de l'incidence de la hausse des rémunérations et du GVT, de 4,2% en moyenne par an de 2006 à 2014 pour l'ensemble des agents territoriaux et de 3% en moyenne par an au niveau du « bloc » communal.

Parmi les causes de cette inflation des effectifs et des charges de personnel, on constate :

- une réduction des attributions des communes suite aux transferts de compétences aux communautés, sans contraction de leurs effectifs ;
- une revalorisation rapide des régimes indemnitaires, à la suite des adhésions de communes à des communautés, des fusions de communautés, voire des mutualisations de services au sein des communautés ;
- une progression des carrières qui s'opère souvent au minimum d'ancienneté prévu par la réglementation ;
- une durée légale du travail assez souvent non respectée ;
- un absentéisme qui a augmenté de 18% ces cinq dernières années, de 2010 à 2014, le taux général d'absentéisme dans la fonction publique territoriale atteignant 11,3%, dont 9,0% pour maladie, 1,2% pour accident du travail et 1,1% pour maternité, alors que le taux global d'absentéisme, pour les mêmes causes, atteint 7,3% dans la fonction publique de l'Etat et 5,5% dans le secteur privé.

Il paraît donc inévitable et indispensable que les exécutifs locaux acceptent de prendre des mesures pour atténuer ces différents facteurs de dérive de la masse salariale dans les collectivités locales. En effet, au plan strictement financier, une plus grande maîtrise des charges de personnel apparaît comme l'un des moyens essentiels pour maintenir à un niveau suffisant le taux d'autofinancement des dépenses d'investissement et la capacité d'investissement des collectivités locales dans un contexte financier de raréfaction des ressources. Cela est particulièrement vrai pour les communes dont les dépenses de personnel représentaient, en 2014, 53,8% du total des dépenses de fonctionnement hors charges d'intérêts de la dette.

G. Une démocratie locale mal assurée.

La réforme constitutionnelle de 2003 a modernisé les moyens d'expression des citoyens au niveau local en introduisant pour eux un droit de pétition et la possibilité de les consulter par voie de référendum sur tout sujet relevant de la compétence d'une collectivité locale.

Mais un fonctionnement plus satisfaisant de la démocratie locale requiert davantage que ce type de réforme. Il nécessite une profonde réforme de l'organisation du système de gouvernance locale.

1. L'adoption lancinante de dispositions légales sur le non-cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat de parlementaire.

En interdisant le cumul d'une fonction exécutive locale avec un mandat de parlementaire après le renouvellement dudit mandat à compter du 31 mars 2017, la loi organique du 14 février 2014 manifeste une double reconnaissance : d'une part, que l'exigence et la complexité caractérisant la gestion actuelle des collectivités locales, d'autre part, que l'examen distancié et dégagé des contingences locales des textes de lois concernant les collectivités locales, nécessitent la déconnexion des deux types de mandats.

Par cette loi, il est demandé aux élus locaux un investissement plus entier dans leur fonction exécutive et aux parlementaires un exercice de leur mandat de représentation nationale et de contrôle de l'action gouvernementale plus concentré sur l'intérêt public national et moins attiré par les *a priori* locaux et les préférences locales, qui peuvent aller, comme dans le cas de la réserve parlementaire, enveloppe de crédit allouée discrétionnairement par chaque parlementaire aux collectivités de sa circonscription, jusqu'à un emploi non transparent, non équitable et non efficace des fonds publics.

2. Des fonctions trop concentrées au niveau des exécutifs locaux.

Le maire, le président de conseil départemental, de conseil régional et d'établissement public de coopération intercommunale, cumule aussi deux types de fonctions au sein de son institution : celle de président de l'assemblée délibérante et celle de chef de l'exécutif de leur collectivité.

En qualité de président de l'assemblée délibérante, il est le chef de la majorité des conseillers dont la liste a remporté les élections dans les collectivités les plus importantes, sauf dans les communes de moins de 1 000 habitants où le scrutin demeure uninominal.

En qualité de chef de l'exécutif, en matière financière par exemple, il détient l'essentiel des pouvoirs, de la préparation du budget, jusqu'à l'ordonnancement des dépenses et des recettes et la présentation des comptes de la collectivité.

Quel que soit le domaine de gestion concerné, il maîtrise l'organisation de la préparation des décisions, de leur exécution et de leur contrôle interne.

En matière de personnel, en qualité de chef de l'administration de la collectivité locale, il est, dans les limites permises par les autorisations budgétaires, maître de l'organisation des services, de celle de la gestion des effectifs, de la progression de carrière des agents et de l'attribution de la part variable de leur rémunération en relation avec leur évaluation.

Au regard du droit de la comptabilité publique, dans ses fonctions exécutives, il exerce celle d'ordonnateur des dépenses et des recettes prévues au budget et peut, en cette qualité, organiser les délégations de fonctions aux adjoints ou aux vice-présidents, ou les délégations de signatures au personnel d'encadrement.

Le seul contrôle indépendant qui s'exerce sur sa gestion, l'est de l'extérieur, par le comptable public sur les mandats de paiement et les titres de recettes qui lui sont transmis, et par la chambre régionale des comptes dont les contrôles, exercés environ tous les cinq ans, principalement sur les collectivités les plus importantes, ont pour objet de porter une appréciation sur la régularité, l'efficacité et l'efficacités de la gestion de la collectivité et, indirectement, sur celle de son exécutif et du chef de celle-ci.

Ces deux contrôles externes, au demeurant très souvent absents de la part des chambres régionales des comptes en matière de contrôle de la gestion sur les petites collectivités, ne suffisent pas à pallier la très nette insuffisance des contrôles et des contre-pouvoirs internes à la collectivité, consubstantiel au cumul des fonctions exercées par les exécutifs locaux.

3. Une transparence financière insuffisante de la gestion locale.

En France, contrairement aux collectivités britanniques ou scandinaves, le principe de *l'open data* appliqué à la gestion des collectivités locales a beaucoup tardé à se manifester. En ce domaine, l'article 106 de la loi du 7 août 2005 portant nouvelle organisation territoriale de la République introduit un nouvel article L 1112-23 dans le code général des collectivités territoriales ainsi libellé : « *Les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels elles appartiennent rendent accessibles en ligne les informations publiques mentionnées à l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, lorsque ces informations se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique. Ces informations publiques sont offertes à la réutilisation dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier de la même loi* ».

Ces nouvelles dispositions se présentent ainsi :

a) Le champ de l'open data.

- L'obligation d'open data est réservée aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de plus de 3 500 habitants.

- Les informations couvertes par l'open data sont les informations publiques communicables selon la loi du 17 juillet 1978, qui se rapportent au territoire des collectivités ou des EPCI et qui sont disponibles sous forme électroniques, ce qui suppose qu'il n'y ait pas besoin de les créer pour répondre à l'obligation d'accessibilité.

- Sont exclues de l'open data les informations personnelles, sauf consentement des personnes concernées ou possibilité d'anonymisation, les informations sensibles détenues par les services à caractère industriel et commercial et celles sur lesquelles les tiers disposent d'un droit de propriété intellectuelle.

b) L'accession aux informations et leur réutilisation.

- Lorsque les informations sont détenues sur un support électronique, la collectivité doit indiquer au demandeur ses caractéristiques et s'il peut être transmis par voie électronique.

- L'accessibilité des données doit être organisée à travers un formatage adéquat (fichier CSV mis à disposition par une licence ouverte ou interface entre logiciels par une API).

- Les informations publiques concernées sont réutilisables dans les conditions prévues par la loi précitée et son décret d'application du 30 décembre 2005 modifié.

- Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à délivrance d'une licence type.

Malgré le caractère relativement limité de cette obligation d'accessibilité en ligne des informations communicables relatives à tous les aspects de la gestion d'un territoire, illustré par le cantonnement de l'obligation d'accessibilité aux seules informations préexistantes sous forme électronique, afin de ne pas générer un surcroît de charges aux collectivités, il est probable que ladite obligation ne sera mise en œuvre qu'en surmontant de nombreuses difficultés et en exigeant des délais importants, en raison surtout de blocages psychologiques et culturels de la part de nombre d'élus ou de cadres administratifs non habitués depuis toujours à ouvrir sans filtre et sans retenue toutes les données les plus détaillées qui fondent ou traduisent leurs décisions de gestion.

A cet égard, l'ère du numérique doit marquer une véritable rupture dans la partie de la gestion des collectivités locales qui recouvre la communication et les relations avec les citoyens. Mais pour que cette rupture se traduise pleinement dans la réalité, du fait de l'accessibilité directe aux données, les gestionnaires élus ou administratifs ne doivent plus se réfugier derrière leur caractère secret ou confidentiel si elles sont communicables de par la loi, et se considérer comme leurs seuls propriétaires.

4. Des élections locales en peine de fortes mobilisations des citoyens.

Les élections des conseillers départementaux et régionaux ne parviennent plus à mobiliser qu'à peine plus un électeur sur deux. Même les élections municipales ne parviennent plus à faire voter que moins de deux électeurs sur trois.

Le manque de transparence dans la gestion locale, principalement imputable au cumul de fonctions des exécutifs locaux et à la communication très incomplète, parfois indigente, voire orientée par un souci principalement électoraliste, est sans doute à l'origine de ce désintérêt relatif qui est allé croissant ces dernières années.

Ce manque de transparence est particulièrement patent s'agissant de la gestion des intercommunalités à fiscalité propre, dont les conseillers ne sont toujours pas élus au suffrage universel direct, dans un scrutin séparé de celui organisé pour l'élection des conseillers municipaux, malgré l'importance fortement croissante des budgets gérés et des compétences exercées par ces intercommunalités.

Dans ce contexte, il est à noter que les électeurs des plus grandes collectivités se prononcent davantage en fonction de considérations de politique nationale que d'enjeux locaux, que les médias interprètent aussi les résultats des élections locales en fonction de ces considérations, ce qui confirme le sentiment des uns et des autres sur la faiblesse des ressorts de la démocratie locale.

Pour essayer d'y pallier, au moins partiellement, une disposition du projet de loi NOTRe retenait le principe d'une élection au suffrage universel direct et sans fléchage des conseillers communautaires suivant des modalités à fixer par la loi avant le 1^{er} janvier 2018. En raison de la vive opposition des associations d'élus locaux relayée par le Sénat, cette disposition n'a finalement pas pu être adoptée par le Parlement.

H. Mais un atout et une force à exploiter davantage : le dévouement des élus locaux et la compétence des agents territoriaux.

Ce qui est en cause, à travers les obstacles et les freins ci-dessus dénoncés à une pleine gestion décentralisée des collectivités locales, n'est pas la qualité des personnes, mais les malfaçons et les perversités d'un système de décentralisation territoriale difficilement réformable à ce jour.

Chacun reconnaît le dévouement à la cause publique de l'immense majorité des élus locaux investis de fonctions exécutives, notamment des maires de très nombreuses communes de petite taille ou de taille moyenne, souvent bien en peine de faire face en toute sécurité à l'ensemble des tâches incombant à leurs fonctions et insuffisamment indemnisés dans ces fonctions au regard du temps qu'ils y consacrent et des compétences exigées. En ce domaine, une séparation des fonctions de président d'assemblée délibérante et de chef d'exécutif local, avec un renforcement du statut de l' élu local en matière de disponibilité et de moyens consacrés à l'exercice du mandat, ainsi qu'en matière de formation, de rémunération, de retraite... contribueraient à un exercice plus serein et plus efficace de ce mandat.

De même chacun s'accorde à reconnaître le sens du service public et les compétences des agents territoriaux, notamment du personnel d'encadrement, après presque trente-cinq années d'expérience de décentralisation. Les échanges de bonnes pratiques organisés notamment au sein de leurs réseaux de syndicats ou d'associations professionnels, la qualité et la diversité des formations dispensées par les écoles, les instituts ou les centres de formation de la fonction publique territoriale, l'excellence même des publications dans les revues spécialisées consacrées à la gestion du secteur public local, ont permis à ces personnels de faire face aux évolutions qui ont marqué les différentes étapes de cette décentralisation.

Nul doute que la qualité de ces échanges, de cette formation et de ces publications, sera plus que jamais nécessaire pour assumer les nouveaux changements, voire les bouleversements, générés par les textes légaux et réglementaires qui font partie de l'Acte III de la décentralisation territoriale.

÷

En conclusion, les obstacles et les freins à une pleine gestion décentralisée des collectivités locales, analysés ci-dessus, ne doivent pas convaincre de l'impossibilité de réformer cette gestion en ce sens. A la condition que l'Etat assume mieux son rôle de stratège et qu'il sache montrer clairement le cap des réformes à entreprendre, et qu'il s'y tienne, celles-ci pourront être mieux acceptées et mises en œuvre.

Toutefois, force est de reconnaître que le volet financier de la décentralisation territoriale n'a jamais été traité à la hauteur des compétences transférées aux collectivités et de la liberté de gestion conférée à leurs décideurs. Sur ce plan, on a affaire à une décentralisation

qui marche, ou plutôt qui boite, sur une seule jambe. Si des dispositions ne sont pas prises pour assurer une réelle autonomie financière et fiscale aux collectivités par rapport aux dotations et aux transferts financiers de l'Etat dont la proportion dans leurs ressources n'a cessé de croître ces dernières années, ce déséquilibre ne leur permettra pas d'assumer pleinement l'exercice et la responsabilité de leurs compétences. De même des compétences spécialisées attribuées à des collectivités de taille pertinente paraissent indispensables à cet exercice et à cette responsabilité.

En résumé, parmi les réformes qui paraissent indispensables à une gestion publique locale équilibrée, efficiente, efficace et financièrement soutenable, on peut citer :

1. La réduction du « millefeuille » territorial, avec le regroupement déjà engagé des régions, la poursuite du regroupement au niveau intercommunal et une politique plus directive de regroupement des petites communes.

2. Une application plus entière de la suppression de la clause générale de compétences par la reconnaissance d'une spécialisation de celles-ci entre les différents échelons territoriaux qui améliorerait la lisibilité de l'action publique locale, renforcerait la responsabilité des décideurs locaux et permettrait d'éviter certaines dérives financières liées à l'excès des cofinancements.

3. Le renforcement des péréquations financières verticale et horizontale en faveur des collectivités locales les moins aisées financièrement pour les aider à mieux passer le cap de la raréfaction des ressources publiques.

4. La restauration d'une véritable marge de manœuvre fiscale de toutes les collectivités, en particulier des régions et des départements, particulièrement affectée depuis la réforme de la taxe professionnelle.

5. La recherche d'un nouveau système de financement des compétences transférées par l'Etat aux départements en matière d'action sociale pour restaurer les conditions de stabilité de leur équilibre financier.

6. Une plus large place donnée à l'expérimentation et à l'évaluation des politiques publiques locales en vue de desserrer la contrainte que font peser des normes uniformes sur la gestion des collectivités.

7. Une concertation renforcée dans l'édiction des normes légales et réglementaires imposées aux collectivités pour mieux en mesurer l'impact et en assurer une juste compensation financière.

8. La restauration d'un meilleur niveau de confiance dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales, en recourant aux instances de concertation les plus appropriées, pour renforcer l'efficacité et l'efficacités des politiques publiques partagées entre l'Etat et les collectivités locales et faire mieux admettre par les élus locaux la nécessité de la contribution demandée à leur collectivité à l'effort de redressement des comptes publics.

9. La promotion des outils visant une plus grande maîtrise de la gestion des effectifs et de la masse salariale dans les collectivités locales, seule à même, notamment au niveau des communes, de maintenir, au niveau acceptable, leur capacité d'autofinancement et d'investissement.

10. Le renforcement de la formation des élus locaux, notamment pour les aider à mieux s'abstraire de la culture de gestion budgétaire « court-termiste » jusqu'ici privilégiée, et les convaincre de l'intérêt de développer davantage une culture de gestion patrimoniale et de contrôle de gestion à la recherche de la performance en matière d'efficacité et d'efficacités.

11. Une mise en oeuvre pleine et entière de la nouvelle obligation d'*open data* applicable aux informations communicables relatives à la gestion du territoire des collectivités pour améliorer la transparence financière de cette gestion.

12. L'instauration de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, sans fléchage, à l'occasion du prochain renouvellement des conseils municipaux, en

vue de rehausser la visibilité et d'illustrer le niveau de responsabilité de ces conseillers investis de la charge de gestion de budgets de plus en plus importants.

13. La modification du régime de responsabilité des ordonnateurs des collectivités locales, en vue de les rendre, à l'instar des ordonnateurs non élus, justiciables de droit commun de la Cour de discipline budgétaire et financière, modification qui paraît logique et légitime dans la mesure où une plus grande liberté laissée dans la gestion et une plus large place laissée à l'exercice des compétences doivent logiquement s'accompagner d'une véritable responsabilité personnelle des exécutifs pour sanctionner des infractions graves, de nature financière, aux règles de bonne gestion publique locale.