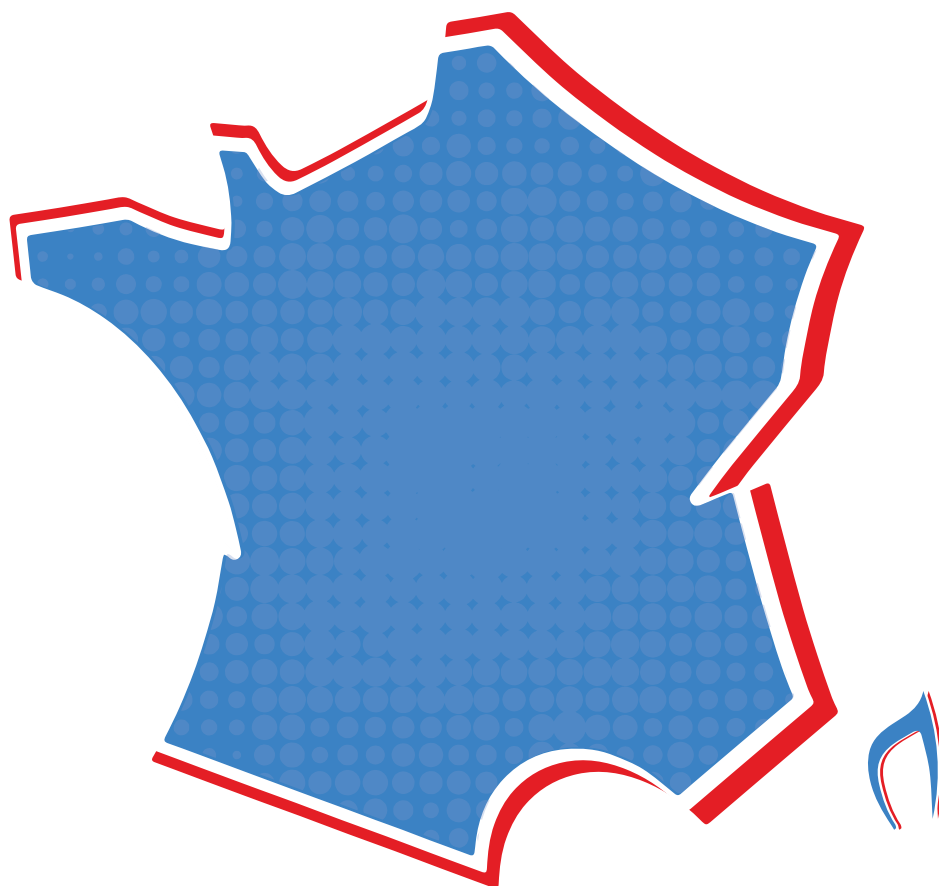


Décentralisation : Le temps de la confiance

RAPPORT D'ÉRIC WOERTH
AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Mai 2024



RAPPORTEUR GÉNÉRAL :

PAUL-ARMAND VEILLON,
inspecteur des finances.

RAPPORTEURS :

SIMON BACIK,
inspecteur général adjoint de l'administration ;

JEAN-CHRISTOPHE BAUDOUIN,
inspecteur général de l'environnement et du
développement durable ;

PIERRE-HENRI CHAPT,
administrateur territorial ;

PASCALE FLAMANT,
inspectrice générale des affaires sociales ;

DELPHINE HEDARY,
conseillère d'État ;

LUCA VERGALLO,
auditeur à la Cour des comptes.

*Les rapporteurs de la mission n'engagent pas la responsabilité des
administrations ou institutions auxquelles ils appartiennent.*

INTRODUCTION.....	9
LISTE DES PROPOSITIONS	17
1. POUR UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE PLUS EFFICACE.....	23
1.1. Une répartition des responsabilités plus précise et plus cohérente.....	26
1.1.1. Le bloc communal : la strate des services publics de proximité.....	27
1.1.2. Le département : la strate des solidarités et de la résilience des territoires.....	30
1.1.3. La région : la strate du développement économique et de la planification active	41
1.1.4. Synthèse de la répartition des compétences	48
1.2. Des moyens financiers plus clairs et plus prévisibles.....	51
1.2.1. Créer une gouvernance nationale annuelle et pluriannuelle des finances publiques locales.....	52
1.2.2. Autonomie fiscale et compensations financières : sortir du débat	55
1.2.3. La question de la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.....	58
1.2.4. Le nouveau schéma de financement de chaque strate	61
1.2.5. La réforme de la DGF et de la péréquation : mettre fin aux ancrages du passé pour rétablir l'équité entre les territoires.....	67
1.3. La responsabilité de décider par le partage du pouvoir réglementaire ..	73
1.3.1. Rendre effectif le pouvoir réglementaire local inscrit dans la Constitution.....	73
1.3.2. Une révision générale des normes pour simplifier et donner des marges d'adaptation aux collectivités	76
1.3.3. La simplification comme ligne directrice de toute réforme des collectivités territoriales	77
1.4. Donner aux employeurs territoriaux la responsabilité de gestion de la fonction publique territoriale.....	78

2. POUR PLUS D'EFFICACITÉ DÉMOCRATIQUE 81

2.1. Modifier les modes de scrutin pour clarifier les choix démocratiques... 83

2.1.1. L'organisation de la complémentarité des actions départementales et régionales : le conseiller territorial 83

2.1.2. Élire les maires de Paris, Lyon et Marseille selon le droit commun 85

2.1.3. « Rénover » la démocratie municipale 87

2.2. Un véritable statut des élus locaux pour faire vivre la démocratie locale..... 89

2.2.1. Les conditions d'exercice du mandat 90

2.2.2. La responsabilité pénale des élus 91

2.2.3. Les indemnités des élus locaux 93

2.2.4. Clarifier les règles en matière de cumul des mandats 94

3. POUR UNE ORGANISATION ENTRE COLLECTIVITÉS PLUS RESPECTUEUSE DES POUVOIRS DE CHACUN..... 97

3.1. Un chef de file aux responsabilités clairement identifiées 100

3.2. Une répartition des compétences entre les communes et l'EPCI simplifiée et conforme au principe de subsidiarité..... 102

3.2.1. Approfondir l'intercommunalité par plus de liberté 102

3.2.2. Oser la subsidiarité : l'intérêt communautaire et la délégation de compétences 104

3.2.3. Gouvernance des EPCI : conforter la place du maire, solidifier les projets de territoire 105

3.2.4. Renforcer la capacité d'action du bloc communal par la création de communes nouvelles 107

3.3. L'EPCI dans son territoire 109

3.3.1. Organiser son articulation avec le département 109

3.3.2. Ancrer les métropoles dans leur territoire 110

3.4. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille : trois créations récentes qui nécessitent des évolutions structurelles ... 112

3.4.1. La métropole du Grand Paris : revenir à une organisation plus compréhensible 112

3.4.2. La métropole de Lyon : mieux associer les communes 114

3.4.3. Métropole de Marseille : sortir de l'impasse..... 116

3.5. Le cas spécifique de la Collectivité européenne d'Alsace 119

4. POUR UN ÉTAT TERRITORIAL PLUS FORT, MIROIR DE LA DÉCENTRALISATION..... 121

- 4.1. Déconcentrer davantage l'État pour le rapprocher des territoires..... 123
- 4.2. Remettre les préfetures au centre des relations entre l'État
et les collectivités territoriales..... 125
 - 4.2.1. Pour une dotation unique d'investissement à la main des préfets..... 125
 - 4.2.2. Unifier les interventions de l'État et ses agences
pour mieux accompagner les collectivités dans leurs projets 127
 - 4.2.3. Contractualisation : l'État comme partenaire 129
- 4.3. Le contrôle des collectivités territoriales 131

ANNEXES..... 135

- Lettre de mission DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE..... 137
- Les personnes rencontrées 139

- Encadré 1 : Les compétences partagées culture, sport, et tourisme..... 47
- Tableau 1 : Schéma préconisé de la répartition des responsabilités
par politique publique, ainsi que des chefs de filât 49
- Tableau 2 : Schéma simplifié des recettes du bloc communal,
par comparaison à 2022..... 63
- Tableau 3 : Schéma simplifié des recettes des départements,
par comparaison à 2022..... 65
- Tableau 4 : Schéma simplifié des recettes des régions,
par comparaison à 2022..... 66
- Tableau 5 : Transferts de ressources entre sous-secteurs
d'administration publique..... 67
- Tableau 6 : Pouvoir de taux effectifs avant et après réforme..... 71
- Tableau 7 : Taille indicative des assemblées régionales
avant et après réforme 85
- Tableau 8 : Indemnités de fonction brutes mensuelles
des maires et de leurs adjoints 94

INTRODUCTION

Penser la décentralisation en 2024, c'est s'inscrire dans une histoire politique et administrative française ancienne. Aborder ce chantier conduit inévitablement à relire les grands rapports du passé, en commençant par le rapport fondateur d'Olivier Guichard de 1976¹, puis les rapports « Mauroy » en 2000 et « Balladur » en 2009. L'on est alors frappé par l'étonnante stabilité des diagnostics et des difficultés de la décentralisation depuis vingt ans : enchevêtrement des compétences², instabilité du financement³, inflation normative⁴, critique du « millefeuille »⁵, découragement des élus⁶, déclin de la participation électorale⁷. Pourtant, rares sont les domaines de l'action publique à avoir connu autant de lois au cours des deux dernières décennies, grâce à un relatif consensus politique. De là émerge un paradoxe : quarante ans après, la décentralisation a fait la preuve de son efficacité et pourtant elle semble en panne. Nous ne sommes pas encore parvenus, collectivement, à renouveler la vision de la décentralisation portée par l'« acte I » de François Mitterrand. C'est toute l'ambition de la mission confiée par le Président de la République en novembre 2023.

QUARANTE ANS APRÈS : LA FIN D'UN CYCLE

En 1982, le premier mouvement de décentralisation est avant tout un projet politique : celui de l'émancipation démocratique des territoires face à un centralisme jugé écrasant⁸. François Mitterrand fait le pari que la proximité de l' élu local avec ses électeurs permettra de garantir une action publique plus pertinente et efficace. Cette vision politique d'une grande constance pendant quatre années (1982-1986) s'est traduite par 25 lois, connues sous le nom des « lois Defferre ».

Cette décentralisation a fonctionné : le transfert d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales a permis des améliorations substantielles dans la qualité des services publics⁹, comme le bâti scolaire, la voirie, les trains express régionaux, etc. La presse quotidienne régionale témoigne chaque jour des initiatives locales prises par les maires, les présidents d'intercommunalités, de départements et de régions, pour répondre à des problèmes locaux. Les élus locaux sont autant d'inventeurs de solutions.

1. Olivier Guichard, « Vivre ensemble », rapport de la commission de développement des responsabilités locales, septembre 1976.

2. Pierre Mauroy, « Refonder l'action publique locale », rapport au Premier ministre, janvier 2000.

3. Cour des comptes, « La conduite par l'État de la décentralisation », rapport public thématique, octobre 2009.

4. Conseil d'État, « Simplification et qualité du droit », étude annuelle, juillet 2016.

5. Comité pour la réforme de l'action publique locale présidé par Édouard Balladur, « Il est temps de décider », rapport au Président de la République, mars 2009.

6. Sénat, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l' élu », rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, janvier 2012.

7. Fondapol, « Mission d'information visant à identifier les ressorts de l' abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale », rapport à la demande de l'Assemblée nationale, novembre 2021.

8. Pascal Chauchefoin, « François Mitterrand, la décentralisation et la crise économique », Presses universitaires de Rennes, 2023.

9. Cour des comptes, « La décentralisation 40 ans après », rapport public annuel, mars 2023.

Nous sommes cependant arrivés à la fin d'un cycle, l'élan politique initial s'est peu à peu essoufflé, malgré la réforme constitutionnelle de 2003 et les nombreuses lois de décentralisation qui ont suivi. D'un projet politique, la décentralisation est devenue un processus plus technique¹⁰, en particulier depuis 20 ans : on « rationalise » l'organisation territoriale pour permettre à chaque collectivité d'atteindre une « taille critique » et promouvoir un service public « performant », dans une frénésie législative et réglementaire. Sur les dix dernières années, on compte près d'une loi de décentralisation tous les deux ans : « *L'organisation territoriale française paraît ainsi dans un état suspendu, en constante réforme. Chacun a conscience de la précarité ontologique des dispositifs produits et sait que d'autres évolutions viendront encore transformer un droit désormais marqué par une instabilité structurelle* »¹¹. En découle une lassitude des élus locaux et fonctionnaires territoriaux, qui aspirent à un peu de stabilité.

Par ailleurs, les temps ont changé. Le bouleversement écologique remet peu à peu en cause notre modèle économique autant que notre façon d'aménager le territoire. Les tensions internationales vont croissantes, après une période de mondialisation des échanges et d'ouverture européenne plus marquée. Les transitions numériques et démographiques tendent à redessiner notre rapport à chaque territoire.

Enfin, les attentes des citoyens ont évolué. Un climat de défiance de plus en plus prononcé s'est installé vis-à-vis des institutions comme des élus¹². Les citoyens sont de plus en plus exigeants en matière de qualité des services publics, dont ils ressentent une dégradation progressive¹³. Les attentes contradictoires sont nombreuses : on fustige un État omniprésent tout en réclamant son réinvestissement dans les territoires, on aspire à la simplification mais on réclame des normes toujours plus précises et protectrices, on exige une hausse des dépenses publiques en même temps qu'une baisse des impôts, on demande l'égalité, mais en souhaitant un service public différencié selon les territoires etc. Face à ces bouleversements, le citoyen vient chercher dans la proximité une forme de refuge et dès lors, l'élu local se retrouve « *en quelque sorte au carrefour de tous les paradoxes d'une société* »¹⁴.

Pour toutes ces raisons, la décentralisation semble avoir du mal à se régénérer. Au fond, on manque aujourd'hui d'une vision de ce qu'on en attend.

10. Fondation Jean Jaurès, « *Décentralisation : dépasser l'obsession de rationalisation pour enfin retrouver la capacité d'agir* », Stéphane Troussel, avril 2024.

11. Arnaud Duranthon, « *Le destin contrarié de la décentralisation* », étude pour Départements de France, novembre 2023.

12. Enquête « *Fractures françaises 2023* » Ipsos/ Sopra Steria pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et l'Institut Montaigne.

13. Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, février 2024.

14. Emmanuel Macron, Président de la République, « *Discours du Président de la République à l'occasion de la réception pour l'association des maires de France* », novembre 2018.

LES FAUSSES SOLUTIONS ET LES POSTURES

Si ce constat est largement partagé, il faut résister aux sirènes des fausses solutions qui font souvent abstraction de la complexité de la décentralisation. Ces solutions opérationnelles ont pour unique conséquence de crisper le débat sans offrir de solution opérationnelle.

Tout d'abord, il est intellectuellement séduisant de proposer un grand soir de la décentralisation. Si nous partions d'une feuille blanche, il est probable que nous ferions les choses différemment : peut-être proposerions-nous une autre répartition des compétences entre État et collectivités, ou encore découperions-nous les strates différemment. Néanmoins, notre organisation territoriale existe déjà, il est vain de vouloir en faire table rase. Au contraire, même si le schéma actuel n'est pas forcément optimal sur le papier, il y a eu des effets d'apprentissage sur le terrain. L'intelligence des territoires a souvent su dépasser certaines mauvaises conceptions. Nous devons partir de cette réalité et non nous lancer dans un « big-bang » à l'issue très incertaine et au coût probablement élevé. Le rapport demandé par le Président de la République est un support pour agir et décider. Il n'a ni vocation à nourrir une réflexion théorique, ni à dessiner une décentralisation rêvée. Souvent, du rêve au cauchemar, il n'y a qu'un clignement de paupière...

Au rang des idées reçues se trouve la sempiternelle suppression d'une strate. La loi Joxe-Marchand de 1992 cherchait à regrouper peu à peu les communes en vue de leur fusion avec les intercommunalités, la loi NOTRe de 2015 voulait quant à elle aboutir à la suppression des départements à l'horizon 2020. Ces projets ne se sont jamais concrétisés. Aujourd'hui, tous ceux qui prônent une suppression de strates se gardent bien de préciser laquelle serait « en trop ». La France comprend trois échelons de collectivités territoriales, comme la plupart des grands pays européens : les communes, les départements et les régions. La spécificité française se niche dans l'émiettement communal : avec 34 935 communes en 2023, la France regroupe près de la moitié des communes européennes. Nous avons fait le choix de ne pas les fusionner, contrairement à la plupart des pays européens, en raison notre histoire et de l'attachement des citoyens à leur commune. Il était dès lors nécessaire de créer un échelon de coopération, comme émanation des communes, sans être une collectivité à part entière : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces derniers sont désormais installés dans le paysage. Au-delà de leur rôle de gestionnaire, ils ont permis de dessiner progressivement un projet territorial à la bonne échelle, complément utile à l'ultra-proximité de la commune.

Il y a aussi, dans notre pays, une fascination très ancienne pour le redécoupage administratif « venu d'en haut », dont l'efficacité n'a jamais été prouvée. Pire encore, « la focalisation des débats politiques sur l'appréciation de l'héritage de la Révolution française a détourné les travaux d'une évaluation pragmatique des compétences à

affecter à chaque niveau d'administration, selon ses besoins et ses possibilités, au profit de discussions récurrentes autour du nombre optimal et des strates de circonscriptions à maintenir »¹⁵.

CONTRE L' « IMPUISSANCE PUBLIQUE », LA DÉCENTRALISATION COMME PARTAGE DU POUVOIR ET NON COMME DILUTION

Aujourd'hui, nous souhaitons donner un nouveau souffle à la décentralisation, non pas seulement dans une approche technique, mais aussi comme un projet politique.

La décentralisation est avant tout un partage du pouvoir. Ce partage du pouvoir, et donc des responsabilités politiques, entre l'échelon national et les élus locaux est essentiel en démocratie. Il consiste à « descendre » au niveau local le pouvoir d'agir sur certaines politiques publiques, afin de permettre aux électeurs de décider de l'avenir de leur territoire. Il s'agit de faire coexister le pouvoir vertical de l'État, consubstantiel à l'histoire de notre République, avec le pouvoir horizontal des collectivités territoriales, pour faire vivre ensemble deux légitimités démocratiques. Cela permet de démultiplier les espaces politiques, dans le sens noble du terme, c'est-à-dire les lieux de débats et de projets.

Décentraliser, c'est faire le pari qu'en donnant une responsabilité politique aux élus locaux, ils s'investiront pour offrir des services publics de qualité et adaptés à leur territoire, grâce à leur proximité avec l'électeur-usager-contribuable. Cette responsabilité politique et démocratique est le corollaire nécessaire de la libre administration, ainsi que le résumait Michel Rocard en 1966 : « *pour que les décisions puissent être prises sur place, il est nécessaire que le risque qu'elles comportent soit assumé sur place* »¹⁶.

Or, ce partage du pouvoir s'est peu à peu transformé en dilution du pouvoir. C'est l'un des maux de la décentralisation d'aujourd'hui : des compétences qui se superposent, des financements croisés incessants, une volonté d'exister dans tous les domaines de la part des collectivités territoriales comme de l'État. C'est une sorte de puzzle à la française, qui induit de la lenteur, des loupés et une dispersion d'argent public. Cette dilution du pouvoir est un obstacle à ce que la décentralisation soit un projet politique, parce qu'elle noie la responsabilité et dévoie la décision locale. « *C'est une habitude bien française de donner le pouvoir aux gens, et de leur contester le droit d'en user* » s'écrie Jean Gabin dans Le Président d'Henri Verneuil en 1961.

15. Pierre Allorant, « *L'administration territoriale de la France* », Parlement[s], Revue d'histoire politique 2013/2.

16. Michel Rocard, « *Décoloniser la province* », 1966.

Cela conduit à un sentiment si amèrement ressenti d'impuissance publique et de fatigue démocratique, lorsque le citoyen face à un problème se voit répondre : « *ce n'est pas ma responsabilité, c'est celle des autres* ». Le problème demeure alors irrésolu, et la frustration qu'elle engendre éloigne progressivement l'électeur des urnes.

L'UNITÉ DE LA RÉPUBLIQUE

La France est une République unitaire, pas seulement en droit, mais dans les esprits. Quand ils sont interrogés, les Français indiquent que leur sentiment d'appartenance va d'abord, et dans l'écrasante majorité, à la Nation française¹⁷. Suit ensuite l'attachement à la commune. La Nation française s'est historiquement forgée sur cette articulation entre la construction d'un État central fort et le maintien d'une ultra-proximité dans la commune¹⁸, complétés dès 1789 par l'échelon départemental puis par l'échelon régional en 1982.

Cette culture politique française est essentielle pour comprendre la décentralisation. Elle explique que nous sommes l'un des pays européens les moins décentralisés et que nous demeurons attachés à la figure du préfet de département, représentant local de l'État unitaire et garant d'une forme d'égalité de tous sur le territoire. Toute décentralisation qui voudrait faire table rase de cette réalité politique est vouée à l'échec. Cela doit aussi conduire à rejeter toute forme de décentralisation asymétrique à l'anglaise, de droit à l'exception et autres formes de séparatisme. Bien sûr, certaines situations objectivement particulières comme les Outre-mer et la Corse peuvent donner lieu à un cadre juridique spécifique. Les singularités institutionnelles de ces territoires donnent lieu à des travaux en parallèle et ont été exclues du champ de cette mission.

Les collectivités territoriales sont un maillon essentiel de notre République et ne doivent donc pas être « hors-sol ». En réalité, les collectivités territoriales font partie de l'État, de cette vaste « puissance publique » pour laquelle le citoyen ne fait souvent pas la différence entre les intervenants. Le maire est d'ailleurs l'incarnation de cette bicéphalie, à la fois élu local et agent de l'État. Le citoyen formule des attentes fortes vis-à-vis de cette puissance publique locale et nationale, en particulier en matière de services publics. C'est le même contribuable qui paie les impôts locaux et nationaux. Dès lors, la réussite de l'État et des collectivités territoriales est intimement liée. L'un ne peut pas se penser sans l'autre¹⁹.

Or, la confiance semble aujourd'hui rompue, sur fond de fantasmes et de luttes d'influence : les collectivités territoriales réprimandent un État perçu comme tout

17. 73 % des répondants sont attachés à la communauté nationale, contre 61 % pour la commune et moins de 58 % pour les autres échelons, voir Cevipof, « Enquête sur le rôle des maires », juillet 2021.

18. D'ailleurs, les premières grandes lois républicaines de décentralisation ont porté sur la commune : décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités puis loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

19. D'ailleurs, les études du Cevipof démontrent que la confiance dans les institutions nationales et locales sont très fortement corrélés : lorsque l'un perd la confiance des Français, l'autre également. Voir Cevipof, « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », baromètre de la confiance politique, janvier 2022.

puissant, technocratique, et qui chercherait à les affaiblir, alors que l'État fustige des collectivités territoriales jugées dispendieuses. Entretenir le dialogue stérile entre l'État et les collectivités territoriales ne sert pas la démocratie.

Au moment où la France fait face à des défis importants en matière de préservation de l'environnement, de vitalité démocratique et de souveraineté nationale, il nous faut promouvoir l'unité de la République. Cette unité d'action est le meilleur moyen de lutter contre le sentiment d'impuissance publique.

LE TEMPS DE LA CONFIANCE

La prochaine étape doit être celle du temps de la confiance. Il nous faut promouvoir un climat politique dans lequel l'État, les collectivités territoriales et les citoyens se tiennent en estime, respectent l'autonomie de décisions de chacun et trouvent des espaces de discussion. Cela n'empêche pas les désaccords, inhérents à toute démocratie. Cet état d'esprit ne se décrète pas, il est comme un chemin de montagne escarpé sur lequel chaque compagnon de cordée devra mettre du sien. Nous faisons le pari que le rétablissement d'une confiance exigeante est parfaitement possible.

Tout d'abord, il nous faut promouvoir la confiance entre les citoyens et les collectivités territoriales, car la décentralisation est avant tout fondée sur la démocratie locale. Cette confiance impose en premier lieu que les collectivités territoriales organisent des services publics locaux de qualité. Cela nécessite de leur attribuer des blocs de compétence les plus cohérents et les plus complets possibles, non par fascination pour le jardin à la française, mais parce que c'est la condition de la réussite de l'action publique locale. C'est aussi un moyen d'essayer de clarifier les responsabilités de chacun autant que les choix démocratiques du citoyen. Pour cela, il convient de définir un rôle à chaque strate de collectivités : le bloc communal comme strate des services publics de proximité, le département comme collectivité des solidarités et de la résilience territoriale, la région comme échelon de développement économique et de planification.

Cette confiance des citoyens dans les collectivités territoriales passe aussi par une amélioration du fonctionnement de la démocratie locale. Des modes de scrutin directs et compréhensibles doivent permettre de combattre le mouvement progressif d'anonymisation des élus locaux, en particulier régionaux et départementaux. Il nous faut également encourager tous les citoyens à se porter candidat aux élections locales, car c'est l'un des plus beaux engagements possibles de la République. Pour cela, un vrai statut de l'élu local plus protecteur doit être créé.

Ensuite, la confiance entre l'État et les collectivités territoriales doit être rétablie. En premier lieu, l'État doit laisser aux collectivités territoriales les moyens d'exercer leurs compétences. En termes de financement, cela nécessite de redonner du pouvoir de taux et d'assurer des ressources stables et prévisibles aux collectivités

territoriales. En termes juridiques, les collectivités doivent bénéficier d'un plus grand pouvoir réglementaire pour librement définir les modes d'organisation et de fonctionnement des missions qui leurs sont confiées. En termes humains, cela conduit à rendre la fonction publique territoriale plus autonome, selon une logique de branche. En toile de fond, un dialogue plus apaisé et plus régulier entre État et collectivités territoriales doit s'instituer, en particulier en matière de finances locales.

En parallèle, l'État doit lui-même accepter de faire confiance aux territoires en engageant une déconcentration de son administration, miroir de la décentralisation. Il convient de redonner aux préfets de département les moyens de décliner et d'adapter les politiques nationales, en lien étroit avec les collectivités territoriales. La décentralisation ne doit pas conduire à un retrait de l'État, car la construction de collectivités territoriales fortes ne peut se faire qu'en parallèle d'un État lui-même puissant. L'État territorial doit en particulier être en mesure de les accompagner, en termes financiers et d'ingénierie, mais aussi de les contrôler pour éviter des carences dans le service public.

Enfin, il est essentiel de renforcer la confiance des collectivités territoriales entre elles. Les menaces de suppression de telle ou telle strate les ont conduites à une « course à l'existence » par peur de leur disparition. Mettre en compétition voire en concurrence les strates n'a aucun sens et peut s'avérer dispendieux. D'ailleurs, il est illusoire de penser qu'une seule strate peut s'occuper entièrement de chaque compétence. La complexité de l'action publique doit aussi conduire à reconnaître la nécessité de collaborer entre les collectivités elles-mêmes, et avec l'État, car les compétences des uns ont besoin des prérogatives des autres. Il convient donc d'« agraffer » les strates entre elles en encourageant les synergies locales, grâce à la contractualisation, au chef de filât et à l'élection d'un conseiller territorial. Il faut également que chaque collectivité accepte de se consacrer en priorité à ses compétences essentielles, sans se disperser, ni concurrencer l'action des autres strates.

*

Ce rapport cherche à donner une vision ambitieuse et un cadre de lecture durable de la décentralisation. Il s'inscrit dans le temps long, en dehors des contingences politiques du moment. Nous savons que les modifications proposées ne feront pas toutes l'objet d'un consensus politique immédiat. Mais nous pensons aussi qu'elles peuvent constituer une base sérieuse et solide d'un dialogue renoué entre l'État et les collectivités territoriales, et plus largement avec les citoyens. Ce rapport doit être pris pour ce qu'il est : une vision politique et administrative de la décentralisation, qui vient apporter sa pierre aux échanges entre les collectivités territoriales, le Gouvernement et le Parlement.

Pour cela, il s'appuie sur un grand nombre d'entretiens représentatifs de toutes les parties prenantes. En complément, ce rapport s'inspire également, en toute transparence, des nombreux travaux qui ont été publiés au cours des dernières années : rapports administratifs et parlementaires, propositions de loi présentées par le Sénat et l'Assemblée Nationale, chantiers gouvernementaux, contributions des collectivités elles-mêmes, travaux de chercheurs etc. L'ensemble de ces productions montre la vivacité et la maturité du débat sur la décentralisation, dont il est aujourd'hui possible de tirer des propositions concrètes.

En parallèle, trois missions du Gouvernement en lien avec la décentralisation sont conduites par des personnalités qualifiées. Une mission confiée par le Président de la République à M. Pierre Egea et M. Frédéric Montlouis-Félicité vise à présenter des propositions en matière d'évolutions institutionnelles et de décentralisation en outre-mer. En conséquence, ce rapport ne traite pas des spécificités juridiques ultra-marines. Le Premier ministre a confié à M. Christian Vigouroux une mission sur la responsabilité pénale des décideurs publics, ce qui nous conduit à ne formuler que quelques pistes générales en la matière. Enfin, une mission a été confiée à M. Boris Ravignon sur la simplification des normes s'appliquant aux collectivités territoriales. Ces travaux très précis viendront compléter nos propositions plus générales en matière de simplification.

Sur le fond, le rapport ne cherche pas à faire table rase du passé, ni à fuir la complexité du sujet. Il n'a pas davantage vocation à muséifier la décentralisation dans le cadre d'un conservatisme stérile. Le rapport considère les différentes réformes comme acquises et cherche à construire sur ce terreau. Nous ne proposons ni un ajustement technique, ni un vaste « chamboule-tout », mais simplement une voie ambitieuse pour rétablir la confiance.

À l'occasion de nos travaux, nous avons été marqués de voir que, tant au sein de l'État que des collectivités territoriales, prévaut une forme de préférence pour le *statu quo*. Quand bien même les uns comme les autres sont conscients des nombreuses limites du modèle actuel de décentralisation, la peur d'être « perdants » en cas de réforme donne une certaine force au conservatisme voire au blocage. Pour réenchanter la décentralisation et lui donner un sens nouveau en 2024, il faut savoir dépasser ces postures et avoir le courage de la réforme. Dans ses Antimémoires (1967), André Malraux écrit « *je crois que l'on peut mobiliser les énergies si l'on oppose aux mythes, non d'autres mythes, mais une action* ».

LISTE DES PROPOSITIONS

PROPOSITION 1 : CONSACRER LE RÔLE DU MAIRE COMME « PREMIER MÈTRE » DE L'ACTION PUBLIQUE, EN LUI PERMETTANT D'OBTENIR RAPIDEMENT DES RÉPONSES DE LA PART DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES AUTRES ÉCHELONS, ET D'AIDER LES CITOYENS DANS LEURS DÉMARCHES.

PROPOSITION 2 : COMPLÉTER LES COMPÉTENCES DU BLOC COMMUNAL EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET D'HABITAT. CONFORTER LA PLACE DU MAIRE DANS L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX. TRANSFÉRER LES AIDES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX INTERCOMMUNALITÉS ET EXPÉRIMENTER LA DÉLÉGATION DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE AUX GRANDES INTERCOMMUNALITÉS VOLONTAIRES.

PROPOSITION 3 : CRÉER UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL, « SERVICE DÉPARTEMENTAL DES SOLIDARITÉS », PRÉSIDÉ PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL, AVEC DES COFINANCEMENTS ET UNE GOUVERNANCE DE L'ÉTAT ET DU DÉPARTEMENT SUR L'ENSEMBLE DES COMPÉTENCES SOCIALES OBLIGATOIRES.

PROPOSITION 4 : FAIRE DU DÉPARTEMENT L'ACTEUR PRINCIPAL DE LA PRÉVENTION DE LA PERTE D'AUTONOMIE EN RENFORÇANT SA COMPÉTENCE D'ACCOMPAGNEMENT À DOMICILE, NOTAMMENT À TRAVERS LA DÉCENTRALISATION DE MAPRIMEADAPT'. RECENTRALISER LE FINANCEMENT ET LA TUTELLE DES EHPAD ET DES FOYERS D'ACCUEIL MÉDICALISÉS.

PROPOSITION 5 : FAIRE DU DÉPARTEMENT L'ÉCHELON DES RÉSEAUX EN LUI TRANSFÉRANT LA MAJORITÉ DES ROUTES NATIONALES NON CONCÉDÉES, ET EN LUI CONFÉRANT UNE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EAU.

PROPOSITION 6 : RENFORCER LES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES ALÉAS CLIMATIQUES DANS LES TERRITOIRES (RECU DU TRAIT DE CÔTE, INONDATIONS, RETRAIT-GONFLEMENT DE L'ARGILE, ADAPTATION DE L'AGRICULTURE).

PROPOSITION 7 : FAIRE DE LA RÉGION L'ÉCHELON DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN LUI CONFIAIT DES OUTILS DE PLANIFICATION, EN LA FAISANT PARTICIPER AUX CRTE AINSI QU'À LA DÉFINITION DES ZONAGES EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET/OU FISCAUX.

PROPOSITION 8 : PUISSAMMENT RENFORCER LES PRÉROGATIVES DES RÉGIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN FAISANT D'ELLES LE PREMIER PARTENAIRE DES ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES.

PROPOSITION 9 : AFFIRMER LE RÔLE DES RÉGIONS DANS LA GESTION DES INFRASTRUCTURES RÉGIONALES STRUCTURANTES (FERROVIAIRES, PORTS, AÉROPORTS).

PROPOSITION 10 : IMPLIQUER PLUS FORTEMENT LES RÉGIONS DANS LA STRATÉGIE ET LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.

PROPOSITION 11 : FAIRE DU BLOC COMMUNAL LE CHEF DE FILE EN MATIÈRE DE SPORT ET LA SEULE COLLECTIVITÉ GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES SPORTIVES. TRANSFÉRER AU DÉPARTEMENT LES MUSÉES DE L'ÉTAT, SERVICE À COMPÉTENCE NATIONALE, ET LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS RÉGIONAUX.

PROPOSITION 12 : METTRE EN PLACE, PAR LA LOI, UNE GOUVERNANCE DURABLE ET PARTAGÉE DES FINANCES LOCALES, ASSOCIÉE À UNE LOI D'ORIENTATION DES FINANCES LOCALES ET DE SIMPLIFICATION, DES CONFÉRENCES ANNUELLES ET PLURIANNUELLES DE FINANCEMENT. CRÉER UN NOUVEL OBSERVATOIRE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES.

PROPOSITION 13 : INSCRIRE EN LOI ORGANIQUE LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR LES MODALITÉS DE PARTAGE DE L'IMPÔT NATIONAL, EN ASSOCIANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

PROPOSITION 14 : MOBILISER LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES FINANCES LOCALES POUR MODÉRER LES RECETTES NATIONALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, VIA UN COULOIR DE RECETTES ET UN RÉGIME D'AUTO-ASSURANCE.

PROPOSITION 15 : CRÉER, SOUS LEUR CONTRÔLE, UN SERVICE D'APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LES ACCOMPAGNER DANS L'AMÉLIORATION DE LEUR PERFORMANCE ET LA REVUE DE LEURS DÉPENSES.

PROPOSITION 16 : CONCENTRER DAVANTAGE LA FISCALITÉ FONCIÈRE, DONT LES DMTO, SUR LE BLOC COMMUNAL ET RENFORCER LES POUVOIRS DE TAUX SUR CERTAINS IMPÔTS.

PROPOSITION 17 : RECONFIGURER LE SCHÉMA DE FINANCEMENT DU DÉPARTEMENT GRÂCE À UNE DOTATION DE SOLIDARITÉ FINANÇANT LES COMPÉTENCES SOCIALES OBLIGATOIRES, UNE NOUVELLE FISCALITÉ LOCALE AVEC POUVOIR DE TAUX ET UNE FRACTION DE CSG.

PROPOSITION 18 : AFFECTER UNE PART D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS TERRITORIALISÉE ET UNE FRACTION DE CFE AVEC POUVOIR DE TAUX AUX RÉGIONS POUR LES INTÉRESSER AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.

PROPOSITION 19 : RÉFORMER LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT POUR METTRE FIN AUX ANCRAGES DU PASSÉ ET RENFORCER LA SOLIDARITÉ NATIONALE VIS-À-VIS DES COMMUNES, NOTAMMENT POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU PATRIMOINE CULTUREL.

PROPOSITION 20 : RÉNOVER LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT DES EPCI ET DÉVELOPPER LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE GRÂCE AUX DMTO.

PROPOSITION 21 : MODIFIER L'ARTICLE 21 DE LA CONSTITUTION EN AJOUTANT « ET EN TENANT COMPTE DE L'ARTICLE 72 » AFIN D'AMÉLIORER L'ARTICULATION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AVEC CELUI DU PREMIER MINISTRE.

PROPOSITION 22 : MODIFIER LA LOI ORGANIQUE SUR LES ÉTUDES D'IMPACT POUR Y IMPOSER LA JUSTIFICATION DE LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET LA JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU PREMIER MINISTRE PLUTÔT QUE DE CELUI DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

PROPOSITION 23 : REDONNER LA MAIN AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX EN STRUCTURANT UNE « BRANCHE » FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE QUI AURAIT NOTAMMENT LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉVOLUTION DU POINT D'INDICE. SIMPLIFIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU QUOTIDIEN (RECRUTEMENT, PROMOTION, RÉMUNÉRATION) SOUS L'ÉGIDE DE CETTE NOUVELLE BRANCHE. OBLIGER LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX À PLUS DE TRANSPARENCE DANS LEUR GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

PROPOSITION 24 : ÉLIRE, LORS D'UN MÊME SCRUTIN AU NIVEAU CANTONAL, LES CONSEILLERS RÉGIONAUX ET LES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX.

PROPOSITION 25 : ÉLIRE LES CONSEILLERS DE PARIS ET LES CONSEILLERS MUNICIPAUX DE LYON ET MARSEILLE AU SCRUTIN DE LISTE À DEUX TOURS. MAINTENIR UNE ÉLECTION DES CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT OU DE SECTEUR AU SCRUTIN DE LISTE.

PROPOSITION 26 : GÉNÉRALISER L'ÉLECTION AU SCRUTIN DE LISTE PARITAIRE POUR L'ENSEMBLE DES COMMUNES. RÉDUIRE DE 20 % LE NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX.

PROPOSITION 27 : DONNER UN VÉRITABLE STATUT AUX ÉLUS LOCAUX POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LEUR MANDAT TEL QUE PROPOSÉ PAR LES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES DÉPUTÉS M^{ME} VIOLETTE SPILLEBOUT ET M. SÉBASTIEN JUMEL²⁰, ET LES SÉNATEURS M^{ME} FRANÇOISE GATEL, MM. MATTHIEU DARNAUD, FRANÇOIS-NOËL BUFFET, BRUNO RETAILLEAU ET HERVÉ MARSEILLE²¹.

20. Proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 6 février 2024 portant réforme du statut de l'élu local.

21. Proposition de loi déposée au Sénat le 18 janvier 2024 portant création d'un statut de l'élu local.

PROPOSITION 28 : DANS LE CADRE DE LA MISSION CONFÉE À M. CHRISTIAN VIGOUROUX SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE, ÉTUDIER LES MODALITÉS DE DÉPÉNALISATION DE CERTAINS DÉLITS AU PROFIT D'INFRACTIONS FINANCIÈRES RELEVANT DE LA COUR DES COMPTES.

PROPOSITION 29 : REVALORISER LES INDEMNITÉS DES MAIRES ET ADJOINTS DES COMMUNES DE MOINS DE 20 000 HABITANTS.

PROPOSITION 30 : PERMETTRE À TOUT PARLEMENTAIRE D'EXERCER LE MANDAT DE MAIRE, D'ADJOINT AU MAIRE OU DE PRÉSIDENT D'EPCI. INTERDIRE LE CUMUL DE LA PRÉSIDENT D'UN EPCI AVEC CELLE D'UN DÉPARTEMENT OU D'UNE RÉGION.

PROPOSITION 31 : ENGAGER UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE AFIN DE FAIRE DU CHEF DE FILE LE DÉTENTEUR DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ET L'ORGANISATEUR DES FINANCEMENTS DANS LE CHAMP DE SA COMPÉTENCE. ASSOULIR LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES COMPÉTENCES PARTAGÉES EN SUPPRIMANT OU RENDANT OPTIONNELLES LES INSTANCES DE COOPÉRATION PRÉVUES PAR LA LOI, TELLES QUE LA CTAP.

PROPOSITION 32 : SIMPLIFIER LES INTERCOMMUNALITÉS AUTOUR D'UN SEUL STATUT JURIDIQUE ASSOCIÉ À UNE LISTE UNIQUE DE COMPÉTENCES OBLIGATOIRES.

PROPOSITION 33 : ENGAGER UN PROCESSUS DE DISSOLUTION DES PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR) ET D'UNE PARTIE DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX.

PROPOSITION 34 : RENFORCER LA PLACE DES MAIRES AU SEIN DE L'EPCI EN DONNANT LA POSSIBILITÉ À LA CONFÉRENCE DES MAIRES DE VOTER UNE MOTION D'ALERTE. RENDRE OBLIGATOIRE L'ADOPTION D'UN PACTE DE GOUVERNANCE, D'UN PACTE FISCAL ET FINANCIER ET D'UN PROJET DE TERRITOIRE.

PROPOSITION 35 : RÉFORMER LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE COMPENSATION DES EPCI AUX COMMUNES.

PROPOSITION 36 : RELANCER LE PROCESSUS DE CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES EN LEVANT LES FREINS ASSOCIÉS AUX EFFETS DE SEUIL, ET PAR UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DE L'ÉTAT.

PROPOSITION 37 : RENDRE OBLIGATOIRE LA CONTRACTUALISATION ENTRE LE DÉPARTEMENT ET L'EPCI DÈS LORS QUE LA POPULATION INTERCOMMUNALE REPRÉSENTE UNE PART SIGNIFICATIVE DE LA POPULATION DÉPARTEMENTALE.

PROPOSITION 38 : METTRE EN PLACE UNE CONTRACTUALISATION OBLIGATOIRE ENTRE LA MÉTROPOLE ET LE DÉPARTEMENT, ET LA MÉTROPOLE ET LA RÉGION POUR PARTAGER LES COMPÉTENCES SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN. PRÉVOIR UNE CONTRACTUALISATION ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES EPCI ALENTOURS.

PROPOSITION 39 : SUPPRIMER LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, TRANSFORMER LES EPT EN EPCI ET RÉPARTIR LES COMPÉTENCES ENTRE LES EPCI, LES DÉPARTEMENTS ET LA RÉGION. FAIRE À TERME DE L'ÎLE-DE-FRANCE UNE « RÉGION-MÉTROPOLE ».

PROPOSITION 40 : METTRE EN COHÉRENCE LA GESTION DES AXES ROUTIERS STRATÉGIQUES EN ÎLE-DE-FRANCE, NOTAMMENT EN NATIONALISANT LE BOULEVARD PÉRIPHÉRIQUE DE PARIS.

PROPOSITION 41 : SUPPRIMER LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE DE LA MÉTROPOLE DE LYON. MIEUX ASSOCIER LES MAIRES À LA GOUVERNANCE EN LEUR CONFÉRANT LA POSSIBILITÉ DE VOTER UNE « MOTION D'ALERTE ». ÉLIRE LE CONSEIL MÉTROPOLITAIN SUR UN SCRUTIN DE LISTE AVEC UNE CIRCONSCRIPTION UNIQUE ET UNE PRIME MAJORITAIRE DE 25 %.

PROPOSITION 42 : EN CAS DE BLOCAGE POLITIQUE PERSISTANT, ADOPTER UNE LOI SPÉCIFIQUE À LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE AFIN DE RÉFORMER LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE, D'ATTRIBUTION DE COMPENSATION ET D'EXERCICE DES COMPÉTENCES.

PROPOSITION 43 : CRÉER UN SYNDICAT DE TRANSPORTS SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE.

PROPOSITION 44 : MAINTENIR LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE DANS LA RÉGION GRAND EST. ÉTUDIER LA POSSIBILITÉ DE TRANSFÉRER OU DÉLÉGUER DE NOUVELLES COMPÉTENCES COMME LA GESTION DE LYCÉES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE DE PROXIMITÉ.

PROPOSITION 45 : RENDRE OBLIGATOIRE UNE MOBILITÉ DANS UNE ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE OU DÉCENTRALISÉE POUR TOUT FONCTIONNAIRE D'ÉTAT AVANT D'ACCÉDER À DES POSTES À RESPONSABILITÉ.

PROPOSITION 46 : CRÉER UNE DOTATION UNIQUE D'INVESTISSEMENT À L'USAGE FLEXIBLE, CONFIEE AUX PRÉFECTURES DE DÉPARTEMENT.

PROPOSITION 47 : ENCADRER DRASTIQUEMENT LES APPELS À PROJETS NATIONAUX À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'OBJECTIF D'EN RÉDUIRE LE NOMBRE ET DE MIEUX LES ADAPTER AUX TERRITOIRES.

PROPOSITION 48 : CRÉER UNE PLATEFORME DÉPARTEMENTALE DE FINANCEMENT ET D'INGÉNIERIE TERRITORIALE POUR FACILITER LE DÉPÔT ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET RENFORCER LE RÔLE DES PRÉFETS VIS-À-VIS DES AGENCES NATIONALES.

PROPOSITION 49 : ÉTENDRE LE POUVOIR DE DÉROGATION DES PRÉFETS.

PROPOSITION 50 : RECENTRER LES CONTRATS ÉTAT-COLLECTIVITÉS AUTOUR DE QUELQUES GRANDS DISPOSITIFS, MIEUX TERRITORIALISER CES CONTRATS ET SOLIDIFIER LES ENGAGEMENTS FINANCIERS.

PROPOSITION 51 : CRÉER UN MÉCANISME ENCADRÉ DE SUBSTITUTION EN CAS DE CARENCE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE SUR UN SERVICE PUBLIC ESSENTIEL. ÉTENDRE LES CAS D'INSCRIPTION D'OFFICE ET DE MANDATEMENT D'OFFICE AFIN DE PERMETTRE AU PRÉFET DE CONTRAINDRE, DANS LES CAS LES PLUS FLAGRANTS, UNE COLLECTIVITÉ À FINANCER EN PRIORITÉ SES COMPÉTENCES ESSENTIELLES.

1. Pour une action publique locale plus efficace

Après 40 ans d'existence, la décentralisation fonctionne. Les collectivités territoriales administrent des services essentiels pour les citoyens tels que les bâtiments scolaires, les routes, les transports urbains ou encore l'eau et l'assainissement. Malgré la grande diversité de situations entre collectivités, il existe un consensus pour affirmer que la décentralisation a permis d'améliorer la qualité de la plupart des services publics locaux, souvent essentiels pour les citoyens : l'eau et l'assainissement, les déchets, les établissements scolaires, etc.²²

Néanmoins, on constate une montée de l'insatisfaction des citoyens à l'égard de certains services publics qui ne fonctionnent pas de façon optimale et une dilution des responsabilités entre collectivités territoriales, et avec l'État, sous l'effet de l'enchevêtrement excessif des compétences.

Aujourd'hui, la priorité est de remettre du bon sens dans notre organisation territoriale, autour d'un responsable clairement identifié disposant des moyens humains et financiers, et du pouvoir réglementaire, plutôt que de transférer de nouveaux services publics aux collectivités. Cette mise en cohérence doit avoir pour seul objectif la qualité et l'efficacité des services publics locaux rendus à l'utilisateur. En effet, la décentralisation n'est pas une finalité en soi mais la promesse d'offrir aux citoyens un service public plus proche et plus adapté mais aussi moins coûteux et mieux administré par des décideurs en prise directe avec l'intérêt local. C'est cette promesse qui doit être réenchanted.

La qualité des services publics rendus à l'utilisateur dépend, pour une large part, des marges de manœuvre dont dispose la collectivité territoriale pour adapter localement l'action publique. Elle renvoie aussi à la proximité entre le décideur et le citoyen, et donc à la démocratie locale. Décentraliser, c'est faire le pari que la responsabilité politique de l' élu devant l'électeur-contribuable-utilisateur permet de mieux répondre aux attentes du citoyen.

Dès lors, se pose la question de la répartition des responsabilités entre chaque échelon afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique dans un contexte de rétablissement des finances publiques. L'efficacité dépend de la capacité « à faire » de l'échelon tant au regard des moyens financiers qu'humains. L'efficience implique de créer des synergies entre les différentes compétences de chacune des collectivités et de consolider leur expertise dans les politiques publiques qu'elles portent. L'efficacité autant que l'efficience nécessitent par conséquent d'achever le processus de mise en cohérence des compétences de chacune des strates. À cet effet, il convient de définir le rôle de chaque échelon : le bloc communal est celui des services publics de proximité, le département celui des solidarités et de la résilience des territoires, et la région celui du développement économique et de la planification active.

22. Cour des comptes, « La décentralisation 40 après », rapport public annuel, mars 2023.

Les collectivités locales disposent de trois outils pour mettre en œuvre leurs politiques publiques : des moyens financiers, des ressources humaines, et le pouvoir réglementaire. Leur confier la pleine maîtrise de ces trois outils est nécessaire à l'exercice effectif de la libre administration.

S'agissant des moyens financiers, le schéma de financement des collectivités doit être simplifié et mis en cohérence avec leurs compétences. Les collectivités doivent disposer d'un pouvoir de taux, pour créer un lien de responsabilité entre l'élu et le citoyen. La fiscalité locale doit être complétée par le partage d'impôts nationaux et par les dotations de l'État, dont les volumes et les modalités seraient négociés dans le cadre d'une gouvernance nationale renouvelée et d'une loi d'orientation pluriannuelle. Ce schéma doit enfin s'inscrire dans la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques. À cet égard, les collectivités ne peuvent pas se considérer comme non redevables et indépendantes de la situation financière du pays, et doivent, elles aussi, partager la contrainte financière.

S'agissant des ressources humaines, les employeurs territoriaux doivent pouvoir décider de l'organisation et de l'évolution de la fonction publique territoriale. À cet effet, la structuration d'une « branche fonction publique territoriale » au niveau national doit leur permettre une gestion plus autonome et un pouvoir de décision accru.

Enfin, pour que les collectivités locales aient la capacité d'exercer entièrement leur responsabilité démocratique, il est nécessaire de les doter d'un réel pouvoir réglementaire autonome dans le cadre de lois qui en préciseront les modalités et les limites. C'est une condition indispensable à l'adaptation des services publics à leur territoire et donc de leur efficacité. Il s'agit également d'une marque de confiance que de reconnaître aux collectivités l'exercice d'un pouvoir réglementaire.

1.1. Une répartition des responsabilités plus précise et plus cohérente

Malgré la volonté du législateur²³ de spécialiser et mieux coordonner l'action de chacune des strates, force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint : le citoyen ne sait plus répondre à cette question pourtant essentielle du « *qui fait quoi* ». En plus de nuire à l'efficacité de l'action publique, cette complexité porte atteinte à la clarté des choix démocratiques dès lors que l'électeur ne connaît plus les responsabilités politiques de chacun.

Pour autant, l'enchevêtrement des compétences et la dilution des responsabilités ne sont pas une fatalité. Le processus de mise en cohérence concerne en particulier les départements et les régions qui ont perdu la clause générale de compétence en 2015, depuis la loi NOTRe. Il n'est aujourd'hui pas opportun de revenir dessus pour les départements et les régions. D'une part, faire coexister trois clauses générales de compétence conduirait à réinterroger la pertinence d'avoir autant de strates, car tout le monde pourrait tout faire. D'autre part, nous pensons que les départements et surtout les régions n'ont pas encore épuisé toutes leurs compétences. Dès lors, la priorité est que chaque niveau de collectivités remplisse pleinement et prioritairement le rôle qui lui a été assigné.

Cependant, le travail de réflexion globale sur le rôle et la spécialisation de chaque strate n'a en réalité jamais été abouti, les compétences étant décentralisées par étapes, sans réelle vision partagée, au détriment d'une identification par les citoyens d'un lien clair entre le niveau de collectivités, le service public et les élus. Ceci explique la perception justifiée de dispersion de l'action locale. Une nouvelle répartition des compétences doit viser à légitimer l'existence et l'utilité des trois niveaux de strates dont les responsabilités seront désormais clarifiées et identifiées par le citoyen. En corollaire, le principe de spécialisation nécessite d'attribuer des compétences effectives et substantielles à chaque échelon pour ne pas réduire les collectivités à une action trop étroite.

Aussi, toute modification de la répartition des compétences doit tenir compte de l'expérience acquise par chaque strate. Il est parfois des compétences exercées par les collectivités qu'il aurait été plus logique de confier à l'État ou à une autre strate, mais que ces collectivités exercent avec efficacité et à coût maîtrisé. Redessiner complètement les compétences au profit d'un schéma théorique provoquerait de nouveaux transferts coûteux, perturbant le bon fonctionnement du service les premières années et sans que le gain pour l'utilisateur n'ait été prouvé.

23. Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), loi du 7 août 2017 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Enfin, l'organisation de l'action publique territoriale doit s'adapter pour faire face aux nouveaux défis que sont les transitions écologique et démographique. Les collectivités auront un rôle de premier plan dans ces transitions dès lors qu'elles nécessitent une action de proximité mais aussi de faire émerger des consensus au niveau local et d'assumer la responsabilité politique des transformations nécessaires.

1.1.1. LE BLOC COMMUNAL : LA STRATE DES SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ

La commune : premier maillon de l'action publique locale

La commune est la cellule de base de la démocratie locale. Le maire bénéficie de la plus forte légitimité démocratique. Depuis 2015, elle est la seule à disposer d'une clause générale de compétence pour répondre à l'ensemble des besoins de proximité des habitants. Souvent, le maire est la « première oreille » des citoyens qui veulent être entendus. Le maire doit être reconnu par l'État et les autres collectivités comme le premier point d'accès des services publics. Il est en quelque sorte le « premier mètre de l'action publique ». En conséquence, il doit être en mesure d'obtenir, dans un délai fixé, les réponses aux questions que lui ou ses administrés se posent. À cette fin, les préfetures doivent l'accompagner au quotidien, grâce à la création de plateformes de financement et d'ingénierie territoriale (cf. partie 4.2) et des services d'appui juridiques et de simplification (cf. partie 1.3). Il s'agit là d'une première étape dans la lutte contre le sentiment d'« *impuissance publique* », car le citoyen aura été entendu. Plus encore, le maire doit être en capacité d'aider les citoyens dans leurs démarches administratives, surtout en milieu rural. Par exemple, il pourrait avoir un accès facilité aux maisons France Services qui maillent le territoire, mais aussi la possibilité d'être un aidant numérique pour les citoyens de sa commune, par un accès direct au service Aidants Connect.

PROPOSITION 1 : CONSACRER LE RÔLE DU MAIRE COMME « PREMIER MÈTRE » DE L'ACTION PUBLIQUE, EN LUI PERMETTANT D'OBTENIR RAPIDEMENT DES RÉPONSES DE LA PART DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES AUTRES ÉCHELONS, ET D'AIDER LES CITOYENS DANS LEURS DÉMARCHES.

Quant aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ils mutualisent, dans le respect de la subsidiarité, l'ensemble des compétences de nature intercommunale, au premier rang desquelles la collecte et le traitement des déchets, les mobilités, certaines infrastructures, l'habitat, le développement économique etc. Après deux décennies d'intégration progressive, ils sont désormais matures et leurs compétences doivent être stabilisées (cf. partie 3.2). Suivant le principe de subsidiarité, ils doivent être mis au service des communes, au profit d'un projet de territoire différencié selon les aspirations et les besoins locaux.

Faire du bloc communal l'échelon des services publics de proximité doit conduire à leur attribuer certaines compétences de grande proximité, en substitution des strates plus éloignées. En particulier, leur rôle de chef de file pour le sport pourrait être consacré, car c'est au niveau communal que l'animation sportive est exercée et qu'est portée l'écrasante majorité des dépenses²⁴. L'ensemble des infrastructures départementales et régionales de sport devrait leur être confié, pour n'avoir plus qu'une seule collectivité gestionnaire²⁵. Elles disposent déjà des équipes et de l'ingénierie nécessaires, la plupart des grandes installations sportives étant aujourd'hui gérées par le bloc communal (cf. encadré 1).

Décentraliser une partie de la politique du logement aux intercommunalités

Les compétences en matière d'urbanisme et de logement du bloc communal doivent être complétées pour assurer une meilleure cohérence à l'échelle de chaque bassin de vie. À l'heure de l'adaptation de l'habitat au changement climatique et dans un contexte de chute de la production de logements²⁶, on relève un éparpillement des compétences, dont la principale conséquence est la lenteur des prises de décision. En particulier, l'État, notamment au travers de ses agences, intervient encore beaucoup sur les thématiques du logement social comme du logement privé, aux côtés des collectivités territoriales.

Les maires et les exécutifs d'intercommunalité devraient disposer des leviers pour adapter leurs territoires à cette nouvelle donne. Quatre domaines devraient en particulier être décentralisés au niveau du bloc communal, avec pour objectif, notamment, de récompenser les « maires-bâisseurs », et de donner aux intercommunalités les outils pour relancer la construction de logements :

- **la construction de logements sociaux** : la participation des EPCI à la construction de logements sociaux pourrait être renforcée par la décentralisation complète des aides à la pierre à ceux disposant d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat (PLUiH). À ce titre, le fonds national d'aide à la pierre (FNAP) serait abondé par une fraction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) puis réparti librement entre les EPCI par une gouvernance financière nationale (cf. partie 1.2), permettant de créer un cercle vertueux dans lequel le dynamisme du logement privé finance le logement social. Dans ce cadre, l'intercommunalité aurait la responsabilité de la construction de logements et donc du respect de l'application de la loi SRU²⁷, sans remettre en cause les objectifs de construction de logements sociaux. Ce changement de périmètre du calcul de la loi « SRU »

24. Le bloc communal a consacré 18,6 Md€ aux dépenses « Culture, vie sociale, sport et jeunesse » en 2022, contre 2 Md€ pour les départements et 1,3 Md€ pour les régions. Voir OFGL, « Les finances locales en 2023 », juillet 2023.

25. À l'exception des centres de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS), dont la gestion se rapproche davantage d'un lycée.

26. D'après l'Insee, le nombre de logements mis en chantier a reculé de 24 % entre 2019 et 2023.

27. L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) impose aux communes les plus importantes de disposer de plus de 20 % ou 25 % de logements.

serait conditionné à l'adoption d'un PLUiH et associé à la mise en place de clause garantissant un taux minimal de mixité sociale. Enfin, la fin de l'exonération de taxe foncière pour la construction de nouveaux logements sociaux pourrait être envisagée après 2026²⁸ afin de financer les services publics nécessaires à l'accueil de ces nouveaux habitants ;

- **la gestion du parc de logements sociaux** : les conditions d'attribution des logements sociaux devraient également évoluer afin que les maires puissent avoir, d'une façon ou d'une autre, une part prépondérante dans la commission d'attribution. Une partie du contingent préfectoral, hors « travailleurs clefs »²⁹, pourrait être transférée au bloc communal, dont le poids serait renforcé au sein de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements. Les mesures du projet de loi relatif à l'offre de logements abordables, présenté en mai 2024, vont dans ce sens et prévoient la présidence des commissions d'attribution par le maire de la commune d'implantation du logement social. Cependant, ces propositions nécessitent au préalable de réformer le droit opposable au logement (DALO) pour que les collectivités territoriales assument une partie des astreintes en lieu et place de l'État, puisqu'elles disposeront du contingent le plus important. De plus, le lien entre l'hébergement d'urgence et le logement social doit être préservé, notamment dans le cadre du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme³⁰ ;
- **la rénovation énergétique** : les EPCI participent déjà à cette compétence à travers les plans climat air énergie territorial (PCAET) et leur contribution au service public de la rénovation et de l'habitat. Le rôle des grandes intercommunalités pourrait être accru en leur déléguant, par expérimentation et sur la base du volontariat, les crédits associés à MaPrimeRénov'. Si ce dispositif a permis de massifier les aides à la rénovation, il convient désormais de privilégier la qualité des opérations de rénovation en plus de la quantité³¹. À cet effet, les intercommunalités qui, pour nombre d'entre elles, ont déjà mis en place des dispositifs propres (guichets d'informations, mesures complémentaires...) sont les mieux à même d'identifier les logements prioritaires et d'assurer un accompagnement des ménages dans leur rénovation ;
- **le pouvoir réglementaire du maire** devrait être étendu en matière de meublés de tourisme, de régulation du marché locatif³², et de procédures de péril et

28. L'article 177 de la loi de finances initiale pour 2022 prévoit la compensation des collectivités par l'État de l'exonération de taxe foncière pour les logements sociaux qui font l'objet d'un agrément entre 2021 et 2026.

29. Soit 5% à ajuster notamment selon les secteurs géographiques et les types de logement prioritaire à destination des fonctionnaires d'État, et tout particulièrement pour les « travailleurs clefs ». Voir le rapport de mission auprès du Gouvernement du député David Amiel et de Luc Begassat « *Loger les travailleurs des services publics* », avril 2024.

30. Dossier de presse du Gouvernement, « *Deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord (2023-2027)* », juin 2023.

31. Voir chapitre 6 du rapport final du comité d'évaluation du plan France Relance, présidé par Xavier Jaravel, et publié le 16 janvier 2024.

32. Proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, déposée le vendredi 28 avril 2023 à l'Assemblée nationale, par M^{me} Annaïg Le Meur.

récupération foncière (logements abandonnés ou friches industrielles notamment) dans un contexte de mise en application de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).

Enfin, la mission propose l'expérimentation de la délégation d'une partie des crédits de la politique de la ville aux EPCI dans le cadre du contrat de ville signé avec l'État.

PROPOSITION 2: COMPLÉTER LES COMPÉTENCES DU BLOC COMMUNAL EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET D'HABITAT. CONFORTER LA PLACE DU MAIRE DANS L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX. TRANSFÉRER LES AIDES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX INTERCOMMUNALITÉS ET EXPÉRIMENTER LA DÉLÉGATION DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE AUX GRANDES INTERCOMMUNALITÉS VOLONTAIRES.

1.1.2. LE DÉPARTEMENT : LA STRATE DES SOLIDARITÉS ET DE LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES

Au cours des deux dernières décennies, le département a été un point de cristallisation dans le débat institutionnel. Les dernières lois de décentralisation ont privilégié l'EPCI, dont les métropoles, et les régions³³ avec pour objectif affiché de dévitaliser le département avant sa potentielle suppression³⁴. Ce mouvement s'est inversé avec la création des grandes régions, qui a eu pour conséquence de relégitimer le département comme un espace incontournable entre la région et l'intercommunalité. Depuis 2019, l'État a par ailleurs réaffirmé cette strate administrative comme l'échelon de référence de la mise en œuvre de ses propres politiques³⁵.

Le département s'impose aujourd'hui dans le paysage institutionnel, comme le territoire d'intervention pour mettre en œuvre des compétences nécessitant à la fois de la proximité et, une capacité suffisante d'action financière et d'ingénierie. Il doit être reconnu comme la strate des solidarités, aux côtés de l'État, et de la résilience des territoires en assurant l'organisation et l'entretien des réseaux essentiels, en participant à l'adaptation des territoires aux changements climatiques, et en étant un partenaire essentiel pour l'aménagement du territoire des communes rurales.

33. On peut citer la suppression de la compétence de développement économique des départements et l'obligation pour les départements de transférer ou déléguer des compétences aux métropoles, à la suite de la loi NOTRe.

34. Voir l'exposé des motifs du projet de loi NOTRe, déposé le 18 juin 2014 au Sénat, qui indique que « le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020 ».

35. Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Le département comme l'échelon des solidarités aux côtés de l'État

Les compétences sociales renvoient naturellement aux principes de solidarité nationale et d'équité, qui signifient qu'un citoyen doit bénéficier d'un niveau comparable d'accompagnement quel que soit son territoire. On peut alors s'interroger sur la pertinence de maintenir ces compétences décentralisées³⁶ dès lors que l'État est le seul garant de ces deux principes, en particulier dans le domaine du versement de prestations ou de l'aide sociale à l'enfance. La recentralisation des compétences sociales dévolues jusqu'à présent aux départements pourrait ainsi se justifier, d'autant que de fortes disparités dans les prises en charge sont constatées, notamment pour le handicap et la protection de l'enfance³⁷. Néanmoins, un grand nombre de départements parvient aussi à offrir un service public de qualité, qu'une éventuelle réforme doit s'attacher à préserver.

Une recentralisation de l'ensemble des compétences sociales présente des risques non négligeables : tout d'abord, l'action du département semble plus pertinente pour organiser et adapter localement l'exercice de la compétence, car la prise en charge des personnes vulnérables requiert des besoins spécifiques selon les territoires et nécessite une bonne connaissance des acteurs locaux, notamment du tissu associatif. Ensuite, le transfert des personnels et gestionnaires de ces politiques créerait des perturbations, affectant la qualité de service pour plusieurs années, sans qu'il soit fait la preuve que les services déconcentrés de l'État exerceraient mieux la compétence. Par ailleurs, ce transfert interviendrait dans un contexte de fortes tensions en ressources humaines et de difficultés organisationnelles dans le secteur social et médico-social. Ces politiques publiques sont portées par 82 000 agents départementaux et 115 000 en incluant les assistants familiaux.

Néanmoins, il est clair que l'État doit participer plus activement à l'élaboration des politiques sociales au regard des inégalités de traitement entre départements³⁸. Cette situation découle pour partie de niveaux de compensation financière très variables d'un département à l'autre et non corrélés aux charges effectives. Il revient donc à l'État le soin de définir les objectifs, d'assurer un contrôle et de garantir un niveau de financement suffisant pour assurer l'équité sur le territoire. Une nouvelle voie doit donc être trouvée.

Les pouvoirs publics ont d'ores et déjà développé de nombreuses organisations et instances de gouvernance destinées à faciliter la concertation et la coordination interinstitutionnelle des politiques sociales décentralisées, comme les instances de gouvernance des programmes départementaux d'insertion et de l'emploi (PDIE) et pactes pour l'insertion. Certaines viennent d'être lancées : le GIP France Enfance Protégée a été créé en 2023 pour se doter d'une instance de gouvernance nationale,

36. Protection de l'enfance, insertion, autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

37. DREES, « L'aide et l'action sociales en France - édition 2022 », Panoramas de la DREES-social, décembre 2022.

38. Voir par exemple le rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance de l'Assemblée nationale, réalisée par M^{me} Perrine Goulet, juillet 2019.

des comités départementaux de protection de l'enfance (CDPE) commencent à être expérimentés dans dix départements volontaires, d'autres sont à venir comme le service public départemental de l'autonomie (SPDA)³⁹. Dans le champ de l'insertion, l'opérateur France Travail s'est vu confier⁴⁰ le soin d'accompagner et de fournir un appui aux « réseaux pour l'emploi » qui comprennent notamment les conseils départementaux.

L'organisation et la gouvernance les plus abouties relèvent du champ de l'autonomie. En effet, existent depuis vingt ans la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), et les groupements d'intérêt public que sont les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). On constate aujourd'hui des difficultés, notamment en termes de délais, dans certaines de ces structures⁴¹, et une relative lenteur de certains chantiers portés par la CNSA du fait du grand nombre de départements à « embarquer ». Il n'en demeure pas moins que l'existence d'une gouvernance nationale permet une harmonisation des pratiques, par l'édiction de référentiels partagés et le déploiement d'un système d'information commun aux MDPH, en cours de finalisation.

Une contractualisation globale entre l'État et les départements, autour d'une gouvernance et de financements partagés apparaît comme la voie possible pour clarifier les compétences sociales⁴².

Il est proposé de créer un établissement public local, « service départemental des solidarités » (SDS), présidé par le président du conseil départemental, et une gouvernance intégrant des représentants de l'État, et des organismes de sécurité sociale. Cet établissement aurait vocation à assurer un co-financement État-département de l'ensemble des dépenses sociales obligatoires des départements, à savoir la protection de l'enfance, l'autonomie des personnes âgées et en situation de handicap, et l'insertion. Il a également vocation à assurer un pilotage national par politique publique et à permettre une coordination des services du conseil départemental et déconcentrés de l'État au niveau local.

Le budget de cet établissement serait non fongible avec celui du conseil départemental. Il serait financé par une dotation du ministère chargé des solidarités⁴³ à hauteur d'une part fixe en pourcentage des dépenses obligatoires, qui évoluerait automatiquement à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution des charges. Ce pourcentage de prise en charge par l'État, qui devrait s'élever à plus de 50 %, pourrait être ajusté en fonction des objectifs atteints par le département sur la base du contenu de la contractualisation État-département, négocié entre le

39. Issu de la loi du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, et qu'une vingtaine de départements mettront en œuvre à titre expérimental à compter de 2025.

40. Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

41. Une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) est en cours à ce sujet, à date de rédaction du présent rapport.

42. Laurent Vachey, « *La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement* », rapport au Gouvernement, septembre 2020.

43. Il inclurait également les crédits d'ores et déjà versés par la CNSA aux départements.

préfet et le président du conseil départemental. Le solde serait à la charge directe du département, qui bénéficierait d'un nouveau modèle de ressources, fondé, notamment, sur une fraction de CSG, en lien avec ses compétences sociales (cf. partie 1.2).

Un pilotage national par politique publique serait mis en place pour accompagner les départements dans l'atteinte des objectifs, pour définir des indicateurs et des référentiels communs, et pour construire un système d'information unifié, à l'instar de celui déjà mis en place dans le champ de l'autonomie par la CNSA. Par ailleurs, un système de contrôle régulier et transparent de l'action des SDS serait déployé par les inspections générales interministérielles et les directions générales compétentes. Enfin, les MDPH, le service public départemental de l'autonomie seraient intégrés au sein de cet établissement de même que les comités départementaux de protection de l'enfance ou les futurs comités territoriaux de l'emploi afin d'assurer la coordination des acteurs au niveau local.

Le rôle prépondérant du département serait préservé dans la conduite des politiques sociales. Il serait en effet la collectivité de rattachement du SDS, dont la présidence reviendrait de droit au président du conseil départemental, et dont le conseil d'administration pourrait être en majorité composé de conseillers départementaux. Par ailleurs, le département conserverait une capacité d'initiative dans des champs volontaristes de l'action sociale et resterait compétent sur les documents d'orientation et en particulier sur le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. Les moyens des SDS seraient largement mutualisés avec les services du département, sans modification du statut des agents qui assurent les missions concernées ni de leur lien hiérarchique. Enfin, cet établissement ne remettrait pas en cause le fait que tous les actes individuels soient pris par la collectivité départementale.

Ce pilotage global partagé des politiques sociales décentralisées serait une forme d'aboutissement des différents dispositifs de coopération déjà déployés, actuellement expérimentés ou en cours d'élaboration dans chacun de ces secteurs, tant au niveau départemental que national.

En outre, ce nouvel établissement pourrait permettre également d'approfondir les compétences sociales du département, en lui transférant le financement et la gestion des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)⁴⁴, la médecine scolaire⁴⁵ et les services sociaux de l'éducation nationale. Le département aurait ainsi la pleine responsabilité de l'accompagnement social et du handicap en milieu scolaire, en lien évident avec la protection maternelle et infantile (PMI). Il s'agit ici de créer une cohérence dans le parcours social d'un enfant ou d'un jeune

44. Aujourd'hui attribués par le département au travers des MDPH mais financés par l'État.

45. Proposition de loi visant à expérimenter le transfert de la compétence « médecine scolaire » aux départements volontaires, de M^{me} Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 30 novembre 2023.

au lieu de créer une séparation artificielle entre les univers scolaire et non-scolaire. Ce transfert nécessiterait néanmoins de préserver un pilotage national par le ministère de l'éducation nationale.

PROPOSITION 3 : CRÉER UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL, « SERVICE DÉPARTEMENTAL DES SOLIDARITÉS », PRÉSIDÉ PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL, AVEC DES COFINANCEMENTS ET UNE GOUVERNANCE DE L'ÉTAT ET DU DÉPARTEMENT SUR L'ENSEMBLE DES COMPÉTENCES SOCIALES OBLIGATOIRES.

La situation particulière de la protection de l'enfance conduit à examiner un scénario de recentralisation de cette politique

De par ses spécificités, la recentralisation de la protection de l'enfance peut être envisagée.

D'une part, cette politique renvoie au principe d'égalité plutôt qu'au développement du territoire et est ainsi davantage portée politiquement par l'État que par les conseils départementaux. D'autre part, la volonté d'apporter des garanties homogènes de protection aux enfants et l'imbrication très forte de cette politique publique avec les compétences de l'État en matière de justice, de santé et d'éducation peuvent légitimement interroger sur l'exercice par les conseils départementaux de la mission de protection de l'enfance. En effet, la prise en charge de l'enfance diffère trop fortement d'un territoire à l'autre⁴⁶. À ces difficultés, s'est ajoutée l'augmentation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés pris en charge par les départements, qui s'élèverait à 19 370 en 2023⁴⁷. Enfin, l'État, qui devrait être en mesure de garantir l'égalité de traitement des enfants protégés sur le territoire, ne dispose pas des moyens lui permettant d'assurer ce rôle⁴⁸, le peu de données dans ce secteur obérant les capacités de pilotage, de suivi et de contrôle⁴⁹. Ainsi, des dispositions prévues par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et par la loi sur la protection des enfants du 7 février 2022, dite « loi Taquet », ne sont pas respectées dans certains départements⁵⁰.

Deux scénarios sont proposés pour que l'État puisse réinvestir le champ de l'aide sociale à l'enfance : la recentralisation ou son intégration dans le service des solidarités.

Dans le premier scénario, la protection de l'enfance serait recentralisée. Ce scénario permettrait de rapprocher cette politique en termes fonctionnels et organisationnels

46. D'après la Cour des comptes, dans son rapport public thématique relatif à la protection de l'enfance publié en 2023, la part des accueils en établissement varie de 13 % à 70 % selon les départements.

47. Estimation à fin 2023 d'après l'association des départements de France.

48. Cour des comptes, « *La protection de l'enfance, rapport public thématique* », rapport public thématique, novembre 2020.

49. Voir notamment le rapport inter inspections IGAS-IGJ, « *Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance* », septembre 2019.

50. Cour des Comptes, « *Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer* », rapport public annuel, mars 2023.

des services de l'État associés à cette compétence tels que l'éducation nationale, la protection judiciaire de la jeunesse, et les agences régionales de santé afin d'assurer un meilleur suivi de l'enfant. L'État aurait ainsi la pleine responsabilité du parcours des enfants protégés et serait à même de leur garantir un accompagnement de qualité sur tout le territoire. La mise en œuvre de cette réforme repose sur plusieurs conditions :

- la création d'une administration nationale chargée de cette politique publique dans ses dimensions ministérielles et interministérielles : il n'existe pas aujourd'hui une administration dédiée au pilotage national de la protection de l'enfance. Ainsi, cette future structure nationale devra disposer de l'expertise, des effectifs, de l'ingénierie et des systèmes d'information pour conduire une politique publique de cette ampleur. Indépendamment de la réforme proposée, le pilotage par l'État de cette politique nécessite d'être structurée. En effet, le peu d'effectifs des administrations centrales et déconcentrées alloué à cette compétence ne permet pas d'animer un dialogue avec les conseils départementaux ;
- le développement de services déconcentrés départementaux en cohérence avec le périmètre actuel et adapté à la structuration des acteurs locaux. Ce choix facilitera également le transfert des personnels des collectivités vers l'État ;
- un rapprochement avec les services de l'État dans les territoires : protection judiciaire de la jeunesse, agences régionales de santé, rectorats, préfetures ;
- maintenir un dialogue avec le conseil départemental qui interviendrait toujours sur des politiques fortement imbriquées avec la protection de l'enfance (PMI, insertion, etc.).

Dans le second scénario, la protection de l'enfance serait intégrée dans le « service départemental des solidarités » tel que présenté précédemment. L'État sera ainsi mieux en capacité de suivre et contrôler cette politique publique.

Une répartition clarifiée du rôle de l'État et des départements dans le financement des EHPAD et le virage domiciliaire

Le co-financement des EHPAD et de certains établissements pour personnes en situation de handicap par l'État, à travers les agences régionales de santé (ARS), et les conseils départementaux est source de complexité. Dans un objectif de clarification, il est proposé de recentraliser le financement, les autorisations et la tutelle des EHPAD⁵¹ car ces établissements ont vocation à être de plus en plus médicalisés. À ce propos, au moins dix départements semblent vouloir se porter

51. Cette proposition touche l'ensemble des établissements quel que soit leur statut (public, privé non lucratif, privé commercial), elle n'implique pas de transfert de propriété ou de gestion des établissements publics.

candidats à l'expérimentation de la fusion des sections « soins » et « dépendance »⁵², qui conduirait à un financement unique porté par les ARS.

En veillant à ce qu'il n'y ait pas de rupture dans le parcours du bénéficiaire, le département se concentrerait sur l'accompagnement à domicile⁵³. En effet, face au vieillissement de la population, le déploiement de services de prise en charge des personnes à domicile constitue une priorité. La compétence des départements d'adaptation des logements au vieillissement serait confortée par le transfert du financement et du versement de Ma Prime Adapt' dont le budget s'élève à 1,5 Md€ sur 5 ans⁵⁴. Cette aide, aujourd'hui versée par l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah), est complémentaire de la prestation de compensation du handicap (PCH), versée par les départements, et nécessite un accompagnement du bénéficiaire pour la réalisation des travaux. Le département serait ainsi identifié comme l'acteur principal chargé de la prévention de la perte d'autonomie.

Dans une même logique, les foyers d'accueil médicalisés (FAM) et les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) seraient sous la seule tutelle des ARS⁵⁵ ; les services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) ne dépendraient plus que du département.

PROPOSITION 4 : FAIRE DU DÉPARTEMENT L'ACTEUR PRINCIPAL DE LA PRÉVENTION DE LA PERTE D'AUTONOMIE EN RENFORÇANT SA COMPÉTENCE D'ACCOMPAGNEMENT À DOMICILE, NOTAMMENT À TRAVERS LA DÉCENTRALISATION DE MA PRIME ADAPT'. RECENTRALISER LE FINANCEMENT ET LA TUTELLE DES EHPAD ET DES FOYERS D'ACCUEIL MÉDICALISÉS.

En matière de prestations sociales, le partage des compétences entre État et départements se fonde sur la distinction entre minima sociaux et allocations individuelles de solidarité (AIS), qui pour ces dernières nécessitent une évaluation régulière du bénéficiaire. L'État a ainsi conservé le financement des minimas sociaux dont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), tandis que les AIS ont été transférées au département, dont le revenu de solidarité active (RSA). Cette logique de partage est aujourd'hui remise en cause, au profit d'un raisonnement plutôt fondé sur le principe selon lequel « qui décide, paie ».

Cette évolution conduit à s'interroger sur la répartition du financement et de l'attribution de ces prestations. Concrètement, il serait plus logique de confier aux départements l'AAH. L'attribution de l'AAH est en effet décidée par la MDPH, instance départementale où siège l'État, mais dans laquelle, dans les faits, son influence est limitée. Or, le coût est assumé par l'État et la liquidation est effectuée

52. Prévus à l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

53. Dont les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), relevant aujourd'hui des ARS.

54. Anah, « Réussir le défi de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie », dossier de presse, novembre 2023.

55. Comme le sont les maisons d'accueil spécialisées (MAS).

par les organismes de sécurité sociale. Inversement, les conditions d'attribution du RSA sont largement fixées par l'État, mais son coût est supporté par les départements qui pilotent la politique d'insertion associée. Ces constats pourraient conduire à recentraliser le RSA et décentraliser l'AAH. En effet, les montants en cause sont, au niveau national, globalement du même ordre de grandeur. De plus, la démarche de « solidarité à la source », en cours de mise en œuvre, est perçue par nombre d'acteurs comme plaidant pour un tel « décroisement ». Néanmoins, très peu de départements se sont manifestés pour bénéficier de la recentralisation du RSA proposée récemment par l'État⁵⁶.

Cependant, cela ne doit pas conduire à recentraliser la politique d'insertion pour autant. Dès lors, se pose la question de l'incitation des départements à déployer une politique d'insertion s'ils ne sont plus les financeurs du RSA. La création du service départemental des solidarités constitue une première étape, qui pourrait conduire à des évolutions ultérieures.

Enfin, le département peut jouer un rôle aux côtés de l'État et du bloc communal dans la lutte contre les déserts médicaux par le soutien à l'installation de professionnels de santé ou la mise en place de centres de santé. En revanche, cette compétence serait retirée aux régions.

Faire du département l'échelon des réseaux et de la résilience des territoires

Au-delà de la solidarité et de la gestion des collèges, le département porterait deux autres politiques publiques majeures. D'une part, il gère de nombreux réseaux : il entretient les routes, il est un partenaire essentiel pour les réseaux haut débit et l'électricité. Ses compétences pourraient être étendues à d'autres réseaux. D'autre part, le département pourrait venir en appui techniquement et financièrement aux territoires face au changement climatique.

Dans un objectif de simplification et de mise en cohérence, la gestion de l'ensemble des routes non-communales pourrait être confiée aux départements car ils disposent du savoir-faire technique le plus important. La quasi-totalité des routes nationales et des autoroutes non concédées serait transférée, à l'exception des autoroutes non concédées présentant un caractère structurant. Ce transfert serait obligatoire mais impose d'évaluer correctement ces charges supplémentaires pour doter les départements de moyens financiers et humains suffisants. À la suite de la loi 3DS⁵⁷, seuls 8 % du réseau national avaient été transférés sur les 90 % proposés par l'État⁵⁸. Par ailleurs, l'apparition de la région comme nouvel acteur, donne lieu à un émiettement de la répartition du réseau sur un même territoire entre le

56. Article 43 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

57. Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

58. D'après les données transmises par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM).

département, les métropoles, les régions et l'État sans réelle cohérence et avec une inefficience des services. Dans ce cadre, la mutualisation de services entre collectivités, et tout particulièrement entre départements doit être encouragée. Enfin, il pourrait être ouvert la possibilité aux départements volontaires d'instaurer une éco-redevance sur le transport routier de marchandises⁵⁹.

Face à une ressource en eau de moins en moins abondante et des besoins d'investissement croissants⁶⁰, les départements pourraient devenir l'échelon de recours et de soutien au bloc communal. Au niveau stratégique, les comités de bassin⁶¹, adossés aux agences de l'eau, sont des instances de concertation et de planification en matière de partage de la ressource. Au niveau opérationnel, le bloc communal assure la compétence eau et assainissement. Cependant, il manque un maillon en mesure de porter des projets structurants en matière de gestion quantitative de l'eau tant sur le grand cycle (réservoirs d'eau, retenues collinaires, etc.) que le petit cycle (interconnexions, stockages d'eau potable, etc.). Le département aurait ainsi vocation à assurer la résilience des réseaux via leurs interconnexions et des investissements structurants, afin notamment de permettre une convergence du prix de l'eau au niveau du département. Celui-ci exerce souvent cette compétence à travers sa participation à des syndicats départementaux ou à des établissements publics territoriaux de bassin. Cependant, le transfert de la compétence eau et assainissement à l'ensemble des EPCI d'ici le 1^{er} janvier 2026 ne doit pas être remis en cause⁶². Ils pourraient néanmoins déléguer cette compétence au département en cas de besoin. Autant que possible, les syndicats mixtes des eaux départementaux dont l'utilité ne serait pas avérée seraient supprimés et leur compétence transférée aux départements (cf. partie 3.2).

PROPOSITION 5 : FAIRE DU DÉPARTEMENT L'ÉCHELON DES RÉSEAUX EN LUI TRANSFÉRANT LA MAJORITÉ DES ROUTES NATIONALES NON CONCÉDÉES, ET EN LUI CONFÉRANT UNE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EAU.

Face à l'augmentation du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles sur l'ensemble du territoire⁶³, il est nécessaire de définir une collectivité pilote en matière d'adaptation au changement climatique. Le département apparaît naturellement comme la collectivité disposant de l'ingénierie et de la connaissance du terrain pour se saisir de cette nouvelle compétence. Il pourrait intervenir en

59. Cette possibilité a été ouverte aux régions par l'ordonnance du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

60. Hélène Arambourou, Simon Ferrière, et Miquel Oliu-Barton, « *Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ?* », note d'analyse de France Stratégie, avril 2024.

61. Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

62. Loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

63. Inondations récurrentes dans les départements du Pas-de-Calais, du Gard ou des Alpes-Maritimes, éboulements dans les départements de montagne, incendies dans les Landes, la Gironde et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

matière de prévention des aléas climatiques (recul du trait de côte, inondations, feux de forêts, retrait-gonflement de l'argile), en cohérence avec sa compétence de gestion du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) et par parallélisme avec le préfet qui assure la gestion de crise. En outre, le département pourrait apporter un soutien financier et en ingénierie aux communes et EPCI pour faire face aux nouveaux besoins en investissement⁶⁴.

S'agissant en particulier de la prévention des inondations, l'EPCI n'apparaît pas nécessairement comme le bon échelon dès lors qu'il ne se recoupe pas avec le bassin hydrographique. Dans le cadre de la loi Maptam, la montée en compétence des EPCI et la perte de la clause de compétence générale des départements ont conduit le législateur à préférer l'EPCI au département pour exercer cette compétence. Pour autant, les départements participaient activement à l'exercice de celle-ci comme en témoigne la loi de 2017 visant à leur redonner un rôle⁶⁵. En particulier, le périmètre du département permet d'assurer une solidarité entre les zones rurales et urbaines, entre l'amont et l'aval, ou la terre et la côte. La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) serait intégralement transférée aux départements, et affectée dans un budget annexe dédié à la prévention de l'ensemble des aléas climatiques. Le coût des investissements ne serait ainsi plus supporté par les seuls EPCI les plus exposés⁶⁶. Par ailleurs, ce transfert permettrait d'augmenter les recettes de cette taxe et son caractère péréquisiteur. Enfin, les intercommunalités pourraient déléguer la compétence Gemapi au département (cf. 3.3).

Dans ce cadre, les départements pourraient élargir leur action au soutien des exploitations agricoles face au changement climatique. Ils gèrent déjà de nombreuses infrastructures en lien avec l'agriculture (laboratoires vétérinaires, abattoirs) et sont des interlocuteurs naturels des exploitants. Les départements pourraient financer des mesures agro-environnementales, soutenir les exploitations face aux aléas climatiques, ainsi qu'investir dans l'hydraulique agricole en lien avec leur compétence eau. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) devraient être placées sous la tutelle des départements, en lien avec les chambres d'agriculture, et en cohérence avec leur compétence de préservation des espaces naturels sensibles.

PROPOSITION 6 : RENFORCER LES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES ALÉAS CLIMATIQUES DANS LES TERRITOIRES (RECU DU TRAIT DE CÔTE, INONDATIONS, RETRAIT-GONFLEMENT DE L'ARGILE, ADAPTATION DE L'AGRICULTURE).

64. Vivian Dépoues, Guillaume Dolques et Morgane Nicol, « Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ? », I4CE, avril 2024.

65. Loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

66. Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des conséquences de la prise de compétence Gemapi par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, février 2019.

Pour monter en compétence sur ces thématiques (eau, adaptation au changement climatique, etc.) les agences techniques départementales ou interdépartementales d'ingénierie, présentes dans 70 départements aujourd'hui, pourraient être généralisées afin de venir en soutien aux EPCI et aux communes non dotées du personnel qualifié⁶⁷. Plus largement, la compétence d'aide aux communes doit être confortée comme l'un des aspects de la résilience et de la solidarité territoriale.

Désormais doté d'un vaste champ de compétences, le département doit accepter de se retirer définitivement de l'aide aux entreprises. Certains départements contribuent toujours au soutien de l'activité économique au titre de leur compétence tourisme, de la solidarité territoriale ou de leurs participations dans des sociétés d'économies mixtes et des sociétés publiques locales⁶⁸. En effet, depuis la loi NOTRe et la suppression de la compétence de soutien direct aux entreprises des départements, les régions ont largement investi cette mission⁶⁹ et le département ne doit plus intervenir au motif d'une éventuelle carence. Les régions apportent notamment un soutien à l'économie de proximité grâce à la création de « maisons de la région » maillant le territoire⁷⁰. De toute évidence, de par leurs actions dans le domaine de l'insertion ou des réseaux, les départements continueront de participer activement au développement économique et à l'attractivité de leur territoire. La loi devrait revenir sur toutes les exceptions permettant aux départements d'agir dans le champ du développement économique, hors délégations de la région. De plus, leur compétence tourisme serait supprimée⁷¹.

Enfin, le département ne pourrait plus gérer et créer des infrastructures sportives. Cette compétence serait entièrement dévolue au bloc communal, devenu chef de file, et les infrastructures existantes appartenant au département lui seraient transférées moyennant une compensation financière. En effet, le rayonnement de ces infrastructures est le bassin de vie et non le département.

Quant à la compétence culture, les départements possèdent déjà de nombreux musées, châteaux et autres domaines culturels. Ils seraient confortés dans l'exercice de celle-ci par le transfert des musées, services à compétence nationale pour lesquels une gestion centralisée depuis Paris ne se justifie pas. Par ailleurs, ces musées viendraient compléter le réseau culturel déjà structuré des départements. Il s'agit par exemple de la Maison Bonaparte à Ajaccio, les musées nationaux de l'île d'Aix, le musée Magnin à Dijon, etc⁷².

67. Proposition du rapport d'information de la mission d'information du Sénat du 15 septembre 2020 « *Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?* » par M^{me} Cécile Cukierman.

68. Cour des comptes, « *Les compétences de développement économique des collectivités territoriales* », rapport public annuel, mars 2023.

69. Cour des comptes, « *La décentralisation 40 après* », rapport public annuel, mars 2023.

70. À titre d'exemple, la région Occitanie a créé 18 maisons de région dans les treize départements qui la composent.

71. Comité pour la réforme de l'action publique locale présidé par Édouard Balladur, « *Il est temps de décider* », rapport au Président de la République, mars 2009.

72. Musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau, musée de la Renaissance au château d'Écouen, musée national Clemenceau - de Lattre, musée Fernand-Léger, musée national Marc-Chagall, musée national Pablo

1.1.3. LA RÉGION : LA STRATE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE LA PLANIFICATION ACTIVE

La création de grandes régions en 2015⁷³ s'est accompagnée d'un transfert de compétences visant à faire de cet échelon la strate du développement économique, de la planification et de l'organisation des mobilités. Cet objectif reste valable dix ans après leur création, car elles n'ont pas encore rempli tout l'espace qui leur a été laissé. Elles doivent assumer leur éloignement et faire de leur taille une force, en ligne avec le motif principal de création des « grandes régions ». Leur priorité doit être de projeter leur territoire dans l'avenir, de structurer l'action économique des différents acteurs et d'organiser leurs interdépendances. *A contrario*, elles doivent se retirer des compétences de proximité : la compétence de lutte contre les déserts médicaux serait retirée aux régions, et elles ne pourraient plus participer aux financements dans le domaine du sport et de la culture que si la dimension régionale est démontrée. De même, elles ne pourraient plus gérer et créer des infrastructures culturelles et sportives qui devraient respectivement être transférées aux départements et au bloc communal.

La taille des régions permet d'asseoir leur rôle d'instance de planification dans les domaines de la transition écologique et du développement économique. Ce rôle ne peut pas se limiter à l'adoption de schémas, au risque de ne pas disposer des leviers pour les faire appliquer. Elles doivent élaborer une vision stratégique de leur territoire, organiser la concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour décliner cette stratégie de manière opérationnelle et accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de la planification. Enfin, elles doivent être pleinement responsables de l'atteinte des objectifs assignés à la planification et disposer d'outils de *reporting* en la matière.

S'agissant de la transition écologique, la région est responsable de la territorialisation de la planification écologique dans le cadre des « COP régionales » prévues à cet effet. Aux côtés du préfet de région, le conseil régional doit organiser la concertation de l'ensemble des acteurs, et construire une trajectoire crédible en matière de décarbonation sur laquelle il s'engage. Il doit mobiliser l'ensemble des leviers à sa disposition dont les aides aux entreprises, les aides aux communes, l'organisation des mobilités, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Son rôle pourrait être accru par sa participation financière et sa signature des contrats de réussite et de transition écologique (CRTE)

Picasso à Vallauris, musée national de Port-Royal des Champs, musée national de préhistoire, musées et domaine nationaux du palais de Compiègne, musée franco-américain du château de Blérancourt, musée d'Archéologie Nationale - domaine National de Saint-Germain-en-Laye, musée national et domaine du château de Pau.

73. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

qui pourraient être généralisées afin de décliner la planification écologique au niveau infrarégional⁷⁴.

En matière de logement et d'urbanisme, la région doit déjà territorialiser l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) et veiller à l'atteinte de cet objectif sur son territoire. Son rôle pourrait être étendu à l'ensemble des zonages en matière de logement. En référence à l'expérimentation du « Pinel Breton »⁷⁵, il pourrait être proposé que, dans le cadre fixé par la loi, les régions expérimentent la définition des zonages régionaux avec l'approbation du préfet de région, et en lien avec les métropoles. Une telle expérimentation s'effectuerait au sein d'enveloppes financières définies par l'État et pourrait concerner autant les zonages fiscaux (zonage A, B, C, champ d'application de la taxe sur les logements vacants), que les zonages associés aux aides au logement (zonage 1, 2, 3). Dans le cadre de cette codétermination, il pourrait être procédé à une simplification des zonages existants. La région pourrait également être sollicitée pour la définition des autres zonages fiscaux existants (France ruralités revitalisation, zones franches urbaines, etc.).

PROPOSITION 7 : FAIRE DE LA RÉGION L'ÉCHELON DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN LUI CONFIAIT DES OUTILS DE PLANIFICATION, EN LA FAISANT PARTICIPER AUX CRTE AINSI QU'À LA DÉFINITION DES ZONAGES EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET/OU FISCAUX.

Le renforcement de la compétence développement économique nécessite au préalable que la région soit identifiée comme l'interlocuteur de référence, aux côtés des EPCI, en supprimant les compétences afférentes des départements.

Aussi, elle doit être cheffe de file en matière de tourisme dès lors qu'elle est la strate du développement économique, ce qui ne l'empêche pas d'avoir une politique de valorisation différenciée en fonction de l'identité de chaque territoire, en lien avec les offices de tourisme gérés par le bloc communal. La coexistence de trois échelons pour exercer cette compétence donne lieu à des redondances et une dilution des responsabilités, en particulier entre le département et la région qui assurent tous deux l'attractivité du territoire. Pour le département, elle est un motif récurrent d'intervention dans le champ du développement économique sur un domaine pourtant éloigné du cœur de ses compétences (social, prévention des catastrophes, réseaux etc.). *A contrario*, les régions disposent déjà des outils nécessaires au déploiement d'une politique touristique : gestion des infrastructures de transport public, communication nationale et internationale, lien avec les entreprises, rôle

74. À titre d'exemple, dans la région Grand Est, les CRTE, devenus pacte territorial de relance et de transition écologique (PTRTE), sont cosignés avec la région et l'État.

75. L'article 164 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, prévoit à titre expérimental, un dispositif dérogatoire au droit commun pour la Bretagne. Ainsi, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » et se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants sont fixées par arrêté du préfet de région. Cet arrêté est pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

dans la formation professionnelle. Un pan significatif de l'action économique des collectivités territoriales en matière d'attractivité, d'animation et d'accompagnement des entreprises échappe ainsi à l'objectif de spécialisation de leur action⁷⁶.

L'action des régions en matière de développement économique pourrait être confortée en étant davantage associée aux programmes de soutien aux entreprises mis en place par les différentes agences de l'État. Cette association pourrait prendre la forme de la généralisation des délégations des crédits des programmes de soutien aux PME et ETI conduits par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) tels que « territoires d'industrie », « rebond industriel », ou le « fonds chaleur »⁷⁷. Les régions pourraient par ailleurs participer à l'élaboration des appels à projets nationaux en leur donnant la possibilité de les adapter à l'écosystème régional avec des enveloppes régionales dédiées et garanties⁷⁸. L'État doit rester en charge de l'orientation de la politique industrielle nationale en définissant les filières stratégiques. Il intervient en première ligne sur des projets d'avenir au travers de France 2030 ou des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), et en soutien aux grandes entreprises en difficulté. Il conduit plus généralement les actions visant à soutenir la souveraineté industrielle et économique de la France.

Enfin, les régions doivent disposer d'outils pour assurer le déploiement effectif de leur stratégie économique dans les territoires. Elles doivent également assurer la cohérence et l'absence de redondance des aides proposées par l'ensemble des acteurs (chambres de commerce et d'industrie (CCI), EPCI, business France, bpifrance, etc.). À ce titre, elles devraient être cosignataires et cofinanceurs de la convention d'objectifs et de moyens entre les CCI et l'État, et contractualiser avec bpifrance pour assurer la coordination des différents instruments de soutien aux entreprises. Cette contractualisation doit viser à simplifier le « maquis » des aides existantes et les démarches administratives des entreprises. À l'instar de la région Grand Est, la région doit organiser la répartition des rôles des acteurs locaux et construire des parcours usagers adaptés aux différentes entreprises bénéficiaires. Elle peut notamment s'appuyer sur les EPCI en leur déléguant plus largement la gestion et le versement des aides aux petites entreprises⁷⁹.

PROPOSITION 8 : PUISSAMMENT RENFORCER LES PRÉROGATIVES DES RÉGIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN FAISANT D'ELLES LE PREMIER PARTENAIRE DES ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES.

76. D'après le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, une vingtaine d'agences de développement départementales ont été maintenues « en faisant évoluer leur domaine d'intervention vers l'attractivité et le tourisme ».

77. Le programme « Climaxion », développé conjointement par l'Ademe et la région Grand Est, constitue un exemple de collaboration qui pourrait être généralisé.

78. Proposition du rapport « Une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » présenté par le conseil régional de la région Bretagne en septembre 2023.

79. Au titre des bonnes pratiques peut être citée la région Centre-Val de Loire qui a délégué à 78 EPCI de son territoire le versement des subventions aux très petites entreprises.

Les trains d'équilibre du territoire (TET), dénommés également sous leur appellation commerciale « Intercités », ont pour mission d'assurer un service de liaison entre les principales villes non reliées aux lignes à grande vitesse et participent ainsi au désenclavement des territoires. Cet ensemble hétérogène de 13 lignes conventionnées avec l'État souffre de multiples fragilités de gestion régulièrement mises en exergue⁸⁰.

La situation actuelle résulte d'un premier transfert de 18 lignes à six régions dans le cadre d'une négociation entamée en 2015, à la suite de la création des « nouvelles régions ». Ses responsabilités pourraient être élargies à l'ensemble des TET. Dans un premier temps, les lignes dites d'« aménagement du territoire » seraient transférées du fait d'un modèle économique proche de celui des TER. Les régions participent déjà activement à leur financement dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER)⁸¹. Les lignes non encore transférées présentent un caractère structurant pour les régions traversées et participent pleinement à leur attractivité (Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Limoges, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye). Comme c'est le cas de nombreuses lignes du réseau express régional⁸², les TET traversent plusieurs régions et nécessiteraient donc une coordination des conseils régionaux concernés.

De même, la gestion de certains grands ports maritimes (GPM) pourrait être décentralisée.

Le système portuaire maritime français est composé de 66 ports de commerce maritimes dont 12 ports maritimes d'État⁸³. Parmi ces derniers, les ports de Haropa, Marseille et Dunkerque ont un rayonnement international et sont intégrés aux principaux flux européens et mondiaux. Leur vocation traditionnelle de développement industriel en même temps que leurs emprises foncières font d'eux des atouts pour assurer notre souveraineté industrielle. Les autres ports ont plutôt un rayonnement régional. Leur tonnage est plus réduit⁸⁴ et irrigue surtout les *hinterlands* régionaux. À l'exception de Nantes-Saint-Nazaire, leur culture industrielle et les potentialités qu'ils représentent dans ce cadre, sont par ailleurs plus faibles. Ainsi, les ports de Bordeaux et La Rochelle devraient être transférés à la région concernée.

Outre le lien avec la compétence économique des régions, un nouveau transfert de compétences permettrait une approche cohérente des places portuaires par une

80. Voir notamment rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes qui mettait en avant : l'hétérogénéité du réseau qui regroupe des lignes présentant des enjeux distincts, alors que la mise en concurrence risque de laisser de côté certaines lignes ; la qualité de service (fiabilité, ponctualité...) durablement altérée malgré les programmes de travaux engagés ; le difficile pilotage stratégique de l'État ; le comportement ambigu des collectivités qui plaident pour la création de nouvelles lignes avec des participations financières variables (ex : transversale Est Bordeaux Toulouse Lyon Metz).

81. Par exemple, la région Auvergne-Rhône-Alpes participe à hauteur de 43 M€ pour les investissements dans la ligne Paris-Clermont-Ferrand.

82. Lyon-Avignon-Marseille, Dijon-Lyon, Nancy-Dijon, Nantes-Orléans, etc.

83. 11 grands ports maritimes (GPM) dont 4 ports en Outre-mer, et un port d'intérêt national à Saint-Pierre et Miquelon.

84. 7 à 9 millions de tonnes pour La Rochelle et Bordeaux soit 10 fois moins que les deux GPM les plus importants.

même autorité portuaire sur la même façade. Par ailleurs, les vagues successives de décentralisation ont montré la capacité des collectivités, et particulièrement des régions, à investir massivement sur les domaines portuaires dont elles assurent la compétence (Boulogne-Calais, Sète, Cherbourg...) ⁸⁵.

Enfin, les aéroports de taille intermédiaire font face à de nombreux défis liés d'une part à la baisse de la fréquentation et d'autre part à leur nécessaire adaptation à la transition écologique ⁸⁶. La plupart d'entre eux subsistent grâce à un soutien financier des collectivités territoriales, en particulier, ceux disposant d'un trafic inférieur à 700 000 passagers ⁸⁷. Cependant, les collectivités agissent de façon dispersée et sans plan stratégique pour intégrer ces infrastructures dans leur territoire ou penser leur avenir. En effet, le législateur a refusé de désigner une collectivité pilote pour la gestion des aéroports en en décentralisant 19 aux régions, 29 aux départements, et 61 aux communes ou intercommunalités à l'inverse des choix opérés pour les autres modes de transport. Il est ainsi proposé de transférer les aéroports départementaux aux régions, et d'étendre leur champ de mobilité aux aéroports décentralisés.

PROPOSITION 9 : AFFIRMER LE RÔLE DES RÉGIONS DANS LA GESTION DES INFRASTRUCTURES RÉGIONALES STRUCTURANTES (FERROVIAIRE, PORTS, AÉROPORTS).

Chargées de la gestion des lycées, d'une partie de la formation professionnelle et de l'élaboration du schéma régional enseignement supérieur recherche innovation (SRESRI), les régions ont un rôle dans l'économie de la connaissance sur leur territoire. Cependant, ces outils sont incomplets et la région manque de compétences pour assurer l'application du SRESRI.

Les régions doivent s'investir davantage dans l'enseignement supérieur et la recherche sur leur territoire. Cela commence par le renforcement de leur compétence en matière d'orientation post-secondaire, notamment par le transfert des missions régionales assurées par l'Onisep et des conseillers d'orientation des lycées. Par ailleurs, elles devraient être signataires et financeurs, aux côtés de l'État, des contrats d'objectifs, de moyens et de performance de toutes les universités ayant un rayonnement sur le périmètre régional. En plus du CPER qui permet déjà de financer des projets universitaires, ceci permettra aux régions d'orienter les stratégies d'enseignement supérieur sur leur territoire sans remettre en cause l'autonomie des universités.

PROPOSITION 10 : IMPLIQUER PLUS FORTEMENT LES RÉGIONS DANS LA STRATÉGIE ET LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.

85. Voir Odette Herviaux, « *Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire* », rapport de la mission auprès du ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, mars 2014. D'après ce rapport, les investissements annuels sur 5 ou 6 ans ont été de 5 à 10 fois supérieurs à ceux engagés par l'État sur les 10 années précédentes.

86. Cour des comptes, « *Le maillage aéroportuaire français* », rapport public thématique, juin 2023.

87. D'après la Cour des comptes, ces aides s'élèvent par exemple à 93 € par passager pour l'aéroport de Rouen et 24 € par passager pour l'aéroport de Rodez.

Le rôle des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage a fortement évolué sous l'effet des réformes successives des cinq dernières années. En matière d'apprentissage, leurs compétences ont été transférées aux branches professionnelles et elles ne peuvent seulement qu'intervenir de manière facultative pour financer les CFA⁸⁸. La création de France Travail⁸⁹ engendre, par ailleurs, un renforcement de l'action de cet opérateur en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emplois. Elles disposent, en revanche, d'une pleine compétence pour la gestion des lycées professionnels et participent à l'organisation de l'offre de formation en lien avec leur action en matière de développement économique. Celle-ci a été confortée par la réforme de la voie professionnelle en 2023⁹⁰. Au regard de ces évolutions très récentes, il n'est pas opportun de revenir sur le partage des compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle à l'exception de l'orientation scolaire.

Enfin, les régions participent de plus en plus aux investissements immobiliers des établissements de santé en accompagnement des plans nationaux⁹¹. Par ailleurs, leur participation à la politique de santé a été accrue par la création de vice-présidences, dédiées aux collectivités territoriales, au sein du conseil d'administration des agences régionales de santé (ARS) lors de la loi 3DS. Il pourrait être envisagé d'accroître leur rôle dans l'élaboration des projets régionaux de santé en contrepartie d'une hausse de leur contribution à l'investissement immobilier des hôpitaux.

88. Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

89. Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

90. Ministère de l'éducation nationale, « *Réformer les lycées professionnels* », dossier de presse, mai 2023.

91. À titre d'exemple, suite au Ségur de la Santé, la région Normandie a participé à hauteur de 200 M€ dans le plan régional d'investissement dans les établissements de santé coconstruit avec l'ARS.

Encadré 1 : les compétences partagées culture, sport, et tourisme

Au cours des deux dernières décennies, les lois visant à mettre en cohérence les compétences ont systématiquement fait l'impasse sur les trois « compétences partagées » que sont le sport, le tourisme et la culture. Chaque strate de collectivités est aujourd'hui autorisée à intervenir sur ces politiques publiques, sans qu'aucune ne soit chef de file. À noter que, dans ces trois cas, le bloc communal représente la grande majorité des dépenses. Cette situation participe à l'impression d'enchevêtrement qu'ont nos citoyens. Ces interventions, parfois complémentaires, parfois concurrentes, ne sont pas gage d'efficacité et nécessitent d'être clarifiées.

- Sport : la commune doit être désignée comme chef de file pour cette compétence. Le bloc communal gère déjà la grande majorité des infrastructures sportives, y compris d'envergure nationale voire internationale, à l'image du stade Vélodrome propriété de la ville de Marseille. Par conséquent, l'ensemble des infrastructures sportives actuellement gérées par les régions et départements devrait être transféré vers les communes ou intercommunalités. Les départements et régions pourraient toujours subventionner les associations et événements sportifs ;
- Culture : comme le sport, la culture est avant tout une compétence qui s'exerce en proximité des associations, des publics ou des établissements qui l'animent. Le bloc communal est le principal acteur de cette politique, en gérant la majorité des établissements culturels, y compris de grande envergure comme l'opéra national de Bordeaux. Le rôle de chef de file doit leur revenir. Le bloc communal est soutenu par les départements, qui interviennent sur plusieurs champs, comme la protection du patrimoine culturel, les archives départementales ou encore la gestion de nombreux musées. Il est donc proposé de leur transférer l'ensemble des équipements culturels des régions, ainsi que les musées service à compétence nationale encore sous responsabilité du ministère de la culture. La région conserverait sa capacité à financer ponctuellement des projets artistiques (festivals, spectacles, tournages etc.) et pourrait participer aux syndicats mixtes à vocation culturelle (orchestres régionaux, opéras régionaux, etc.) ou encore au cofinancement des grands domaines patrimoniaux ;
- Tourisme : les régions doivent être cheffes de file en matière de tourisme dès lors qu'elles sont la strate du développement économique. Elles disposent des outils nécessaires au déploiement d'une politique touristique : autorité organisatrice des mobilités, communication nationale et internationale, lien avec les entreprises, rôle dans la formation professionnelle. La région doit intervenir en lien étroit avec le bloc communal, qui gère notamment les offices de tourisme. *A contrario*, le département doit accepter de se retirer de cette compétence éloignée de ses principales missions (social, prévention des catastrophes, réseaux etc.), même s'il est évident que le bon exercice de ses compétences peut permettre la réussite touristique de son territoire (routes, patrimoine culturel). Confier ce chef de file à la région ne l'empêche pas d'avoir une politique de valorisation différenciée en fonction de l'identité de chaque territoire et des implantations spécifiquement dédiées.

Source : Mission.

PROPOSITION 11 : FAIRE DU BLOC COMMUNAL LE CHEF DE FILE EN MATIÈRE DE SPORT ET LA SEULE COLLECTIVITÉ GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES SPORTIVES. TRANSFÉRER AU DÉPARTEMENT LES MUSÉES DE L'ÉTAT, SERVICE À COMPÉTENCE NATIONALE, ET LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS RÉGIONAUX.

1.1.4. SYNTHÈSE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Chaque politique se déploie par une multitude de compétences, parfois très précises, attribuées par la loi à chaque niveau de collectivités⁹². De toute évidence, les compétences afférentes à une même politique publique nécessitent souvent l'intervention de plusieurs échelons. Cependant, une strate doit être identifiée comme le responsable principal auquel peut s'adjoindre un partenaire naturel (cf. tableau 1).

En particulier, le bloc communal est souvent le responsable principal des politiques publiques décentralisées. Cependant, l'émiettement communal nécessite parfois que la région ou le département interviennent pour coordonner à un niveau *supra* ou parce qu'ils disposent d'une capacité d'appui supérieure. Par exemple, le bloc communal élabore le plan local d'urbanisme ou le plan communal d'urbanisme intercommunal, et la région coordonne les collectivités pour élaborer le SRADDET afin d'assurer l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette. Réciproquement, le bloc communal peut être un partenaire naturel de la région ou du département dès qu'il s'agit de mettre en œuvre des compétences de proximité. Ainsi, le département est le responsable principal de la politique d'action sociale mais peut s'appuyer sur les centres communaux d'action sociale (CCAS). De même, la région est responsable du développement économique et a pour partenaire l'EPCI, notamment s'agissant du soutien aux très petites entreprises.

Certaines politiques nécessitent que le responsable principal assure la coordination de l'ensemble des acteurs. Le législateur a précisément créé la notion de collectivité « chef de file » à cet effet. Cependant, cette notion n'a que peu de portée. Nous devons donc accroître les attributions du chef de file afin qu'il dispose du pouvoir réglementaire, qu'il organise les co-financements et qu'il déploie une vision stratégique (cf. partie 3.1). De plus, la liste des chefs de file nécessite d'être mise en cohérence avec la répartition de la responsabilité de chacune des politiques publiques. En l'absence de chef de file clairement identifié, si aucune collectivité n'intervient à cause du chevauchement des prérogatives de chacun, le préfet doit définir la collectivité compétente (cf. partie 4.3).

92. Ces compétences sont précisées dans le « *Tableau synthétique de répartition des compétences* » publié par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

TABEAU 1 :
SCHÉMA PRÉCONISÉ DE LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS
PAR POLITIQUE PUBLIQUE, AINSI QUE DES CHEFS DE FILÂT (*)

Domaine	Politique publique	Responsable principal	Partenaire naturel
Aménagement du territoire et environnement	Voirie et espaces verts	Bloc communal	/
	Urbanisme et aménagement de l'espace	Bloc communal	Région
	Habitat et adaptation des logements au changement climatique et au vieillissement de la population	Bloc communal*	Département
	Routes départementales et nationales	Département	/
	Aide aux communes et ingénierie	Département*	EPCI
	Prévention des catastrophes naturelles et gestion des sapeurs-pompiers	Département	Bloc communal
Services publics de proximité	Eau et assainissement	Bloc communal	Département
	Collecte et traitement des déchets	Bloc communal	/
	Polices municipales	Bloc communal	/
	Mobilités	Région*	Bloc communal
Éducation et jeunesse	Gestion des écoles maternelles et primaires	Bloc communal	/
	Gestion des collèges	Département	/
	Gestion des lycées	Région	/
	Formation professionnelle et orientation	Région	/
	Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	Région*	Bloc communal
Politiques sociales et solidarité	Accompagnement médico-social au collège et au lycée	Département	/
	Action sociale, insertion	Département*	Bloc communal
	Autonomie et handicap	Département*	Bloc communal
	Lutte contre les déserts médicaux, santé de proximité	Bloc communal	Département
	Immobilier hospitalier	Région	

Domaine	Politique publique	Responsable principal	Partenaire naturel
Économie	Agriculture	Région	Département
	Infrastructures de transport	Région*	Bloc communal
	Développement économique (aides aux entreprises)	Région*	EPCI
	Développement économique (foncier)	EPCI	Région
Compétences anciennement partagées	Sport	Bloc communal*	Département
	Culture	Bloc communal	Département
	Tourisme	Région*	Bloc communal

Source : Mission.

1.2. Des moyens financiers plus clairs et plus prévisibles

En 2023, les dépenses publiques des collectivités territoriales se sont élevées à 295 Md€, soit 18 % de la dépense publique et près de 11 % du PIB⁹³. Ces dépenses sont portées à 57 % par le bloc communal, à 28 % par les départements et à 15 % par les régions et les collectivités territoriales uniques. L'endettement local représente 250,4 Md€, en hausse de 10 % depuis 2020. La situation des finances locales est équilibrée, notamment grâce à la « règle d'or » qui interdit le déséquilibre des budgets de fonctionnement : les collectivités ont ainsi constaté un besoin de financement de 9,9 Md€ en 2023 d'après l'Insee, contre 155,3 Md€ pour l'État. Enfin, les collectivités réalisent aujourd'hui près de la moitié de l'investissement public, en hausse de 27 % depuis 2017. Cependant, ces moyennes peuvent masquer des situations très hétérogènes au sein de chacune des strates.

L'insatisfaction quant au système de financement est largement partagée du côté des collectivités comme de l'État. Le Sénat⁹⁴ et la Cour des comptes⁹⁵ font, tous deux, état d'un système de financement « à bout de souffle ».

La principale cause d'insatisfaction est la perte progressive de pouvoir fiscal local. Parmi les « quatre vieilles » qui constituaient historiquement la fiscalité directe locale, la taxe professionnelle a été supprimée en 2010 tandis que la taxe d'habitation sur les résidences principales a disparu définitivement en 2023, ne laissant subsister que les taxes foncières. Ces suppressions n'ont pas donné lieu à une réduction des recettes des collectivités territoriales, et ont été compensées par l'affectation de fractions d'impôts nationaux. Néanmoins, elles ont affaibli voire coupé le lien fiscal entre la collectivité et le citoyen, vecteur important d'exercice de la responsabilité politique, mais également avec l'entreprise, vecteur d'incitation au développement économique du territoire. Le pouvoir de taux s'est réduit, érodant la capacité des collectivités locales à moduler leurs recettes en fonction des besoins. Aujourd'hui, seul le bloc communal dispose encore d'impôts directs locaux avec de réelles marges d'évolution des taux d'imposition.

La disparition de la taxe d'habitation est regrettée par la plupart des élus locaux, dont certains plaident pour la recréation d'un impôt direct local, sous forme de contribution universelle. Ce rapport ne le propose pas, car les Français ne comprendraient pas la réapparition d'un impôt presque immédiatement après la suppression de la taxe d'habitation. C'est le même contribuable qui s'acquitte des impôts locaux et nationaux. L'ambition est donc de proposer un schéma de

93. Direction du budget, « *Situation des finances publiques locales en 2023* », octobre 2023.

94. Sénat, « *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir »* », groupe de travail sur la décentralisation, juillet 2023.

95. Cour des comptes, « *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution* », communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

financement neuf, qui permette de changer de paradigme pour abandonner définitivement le système passé.

Une nouvelle structure de financement reposera sur deux principes : l'attribution à chaque niveau de collectivités d'un pouvoir de taux sur des impôts existants et l'affirmation du principe de partage de l'impôt national entre l'État et les collectivités territoriales, comme devant financer les politiques nationales et locales.

Une réforme d'ampleur doit être l'occasion de mettre fin à l'illisibilité du système de financement des collectivités territoriales. Celui-ci s'est formé par la sédimentation successive de dotations, d'impôts locaux, d'impôts nationaux, dont les objectifs et les critères de répartition sont incohérents. Il convient à ce titre de mettre fin à tous les ancrages au passé, qui contribuent à des inégalités fortes et injustifiées entre territoires. Aussi, chaque collectivité territoriale doit pouvoir bénéficier d'une forme de prévisibilité de sa ressource.

Enfin, rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales implique de créer une gouvernance des finances locales stabilisée. Cette gouvernance doit permettre de rétablir un dialogue annuel et pluriannuel pour négocier les niveaux de recettes tout en donnant une autonomie renforcée à chaque strate de collectivités et définir les modalités de répartition des impôts nationaux. Dans un contexte de finances publiques particulièrement dégradées, qui nécessitera une contribution de tous les acteurs publics, la démarche d'une négociation pluriannuelle sur la trajectoire financière des collectivités territoriales est la plus efficace.

1.2.1. CRÉER UNE GOUVERNANCE NATIONALE ANNUELLE ET PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

À périmètre constitutionnel inchangé, une loi pourrait définir une nouvelle gouvernance des finances locales, en prévoyant un cadre de dialogue récurrent entre l'État et les collectivités territoriales.

Après chaque adoption de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), une grande conférence de financement pluriannuelle de l'action publique locale réunirait l'État et les représentants de chaque strate de collectivités territoriales. Cette conférence aurait vocation à définir les conditions d'application de la trajectoire financière des collectivités territoriales prévue par le Parlement dans la LPFP. Elle fixerait notamment, de façon indicative, les parts de fiscalité nationale transférée annuellement à chaque niveau, listerait les impôts directs locaux dont les plafonds de taux ou l'assiette pourraient être revus, établirait les mécanismes de gestion des imprévus, ainsi que les efforts financiers attendus en matière de maîtrise des finances publiques ou d'investissement dans la transition écologique.

Cette conférence aurait également vocation à étudier toutes les possibilités de simplification normative au profit des collectivités territoriales, sur la base

notamment des remontées des préfetures et des demandes des collectivités territoriales (cf. partie 1.3). Cette revue générale des normes permettrait, au moins une fois par législature, d'alléger les contraintes sur les collectivités territoriales et donc de générer des économies.

Les résultats de cette négociation feraient l'objet d'une loi d'orientation des finances locales et de simplification (LOFLS). Si la Constitution ne permet pas à une loi pluriannuelle de contraindre la loi de finances, cette LOFLS donnerait une trajectoire et un cadre de négociation.

Chaque année, une conférence annuelle État-collectivités se réunirait en amont du dépôt du projet de loi de finances pour actualiser les données de la LOFLS et inscrire les crédits en loi de finances. En revanche, il n'est pas proposé de créer une loi de finances annuelle spécifique aux finances locales. Il serait contreproductif d'éclater la gestion budgétaire des administrations publiques, alors même que les relations financières entre État, Sécurité sociale et collectivités territoriales sont nombreuses et entremêlées.

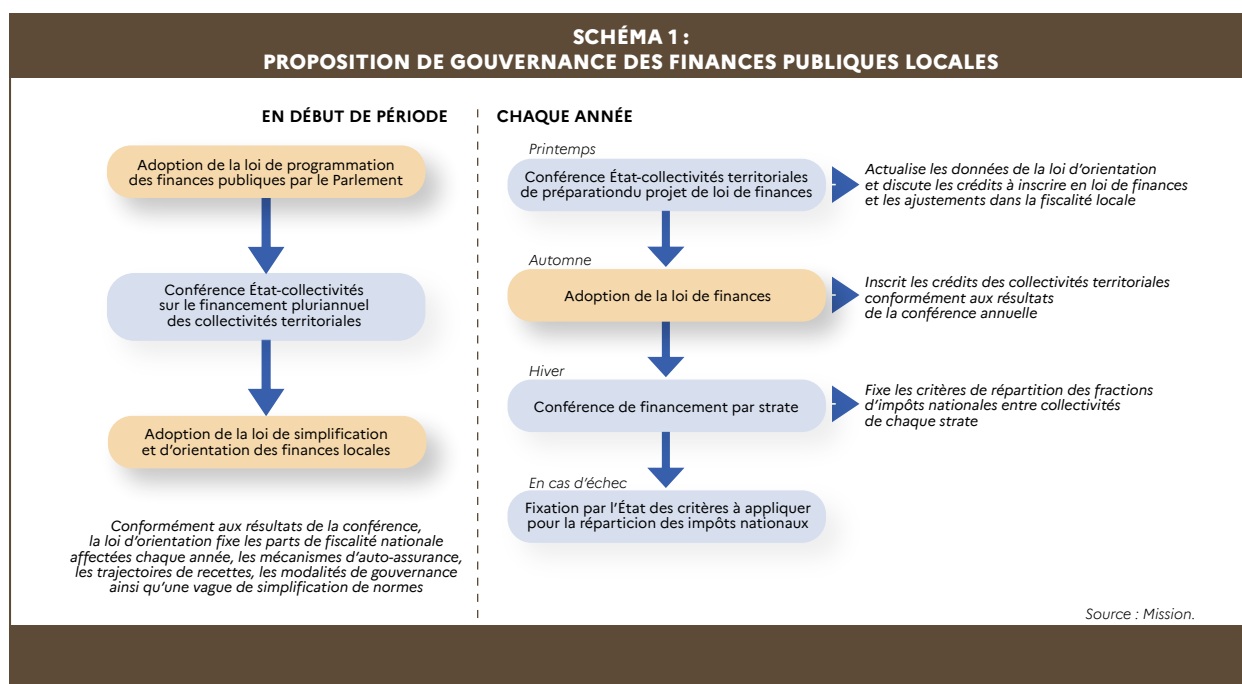
Après l'adoption de la loi de finances, une conférence représentative de chaque strate de collectivités se réunirait (bloc communal, départements, régions, ainsi qu'une conférence spécifique pour les collectivités ultra-marines). Les représentants des collectivités territoriales siégeant dans chaque conférence seraient élus par leurs pairs à échéance régulière. Chacune de ces conférences serait chargée de fixer les critères de répartition de la fiscalité nationale affectée, de manière à assurer une péréquation horizontale entre les collectivités de ladite strate, sur la base d'une proposition de l'État (cf. schéma 1). Elle doit également déterminer les fonds mis en réserve à des fins assurantielles. En cas d'absence d'accord au sein de la conférence d'une strate, l'État fixerait les modalités de répartition. S'agissant des communes, le rôle de cette conférence serait plus réduit car la péréquation serait exclusivement verticale. En effet, du fait de l'émiettement communal, il est plus efficace d'assurer la péréquation via une rénovation de la dotation globale de fonctionnement (DGF – cf. 1.2.5). La conférence du bloc communal serait néanmoins consultée sur les critères de répartition de la DGF, sur les outils de péréquation horizontale encore existants et aurait la charge de fixer les critères de partage des impôts nationaux entre les EPCI.

La réussite de cette gouvernance des finances locales dépend de la capacité à disposer d'un diagnostic partagé sur les finances locales. Or, aujourd'hui, le dialogue entre État et collectivités territoriales est mis à mal par une « bataille de chiffres » entre les différents acteurs. La future gouvernance des finances locales doit pouvoir bénéficier de données fiables à l'appui de ses négociations⁹⁶, de la part d'un tiers de confiance. L'observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL) et le comité des finances locales (CFL) seraient en conséquence remplacés par un observatoire

96. Cour des comptes, « *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution* », communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

des finances publiques locales chargé de répondre aux sollicitations des différentes conférences de financement pour leur produire, chaque année, un état des lieux précis des finances locales et d'éventuelles études spécifiques. Sur le modèle du conseil d'orientation des retraites (COR) et du conseil des prélèvements obligatoires (CPO), le comité directeur de cette instance neutre serait pluraliste, regroupant des représentants de l'État et des collectivités territoriales, pour adopter les rapports. Il pourrait, comme le CPO, être adossé à la Cour des comptes pour bénéficier de ses ressources et de son indépendance, et permettre la mobilisation d'expertises variées pour chaque rapport (fonctionnaires territoriaux et d'État, magistrats de la Cour, etc.). Son président pourrait être une personnalité qualifiée à l'instar du COR et non un représentant des collectivités. Elle n'aurait aucun pouvoir décisionnaire.

PROPOSITION 12 : METTRE EN PLACE, PAR LA LOI, UNE GOUVERNANCE DURABLE ET PARTAGÉE DES FINANCES LOCALES, ASSOCIÉE À UNE LOI D'ORIENTATION DES FINANCES LOCALES ET DE SIMPLIFICATION, DES CONFÉRENCES ANNUELLES ET PLURIANNUELLES DE FINANCEMENT. CRÉER UN NOUVEL OBSERVATOIRE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES.



1.2.2. AUTONOMIE FISCALE ET COMPENSATIONS FINANCIÈRES : SORTIR DU DÉBAT

L'autonomie fiscale et le partage de l'impôt national

Introduit par la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72-2 de la Constitution consacre plusieurs principes encadrant les finances locales. Il est à noter que la France fait plutôt figure d'exception dans cette constitutionnalisation, par rapport à des pays européens souvent plus décentralisés. Le constituant souhaitait à l'époque protéger les modalités de la libre administration des collectivités territoriales. Il existe aujourd'hui dans le débat public plusieurs propositions pour approfondir cet encadrement constitutionnel. Il ne nous semble pas nécessaire d'engager une difficile révision constitutionnelle sur ce point, car des progrès tangibles et pragmatiques peuvent être réalisés via des lois simples et organiques, et par une modification de la pratique administrative.

Tout d'abord, le principe d'autonomie financière prévoit que les collectivités territoriales disposent du libre emploi de leurs ressources et dont une « part déterminante » doit être des ressources fiscales et autres ressources propres. La loi organique prévoit que ce ratio d'autonomie financière ne peut être inférieur à son niveau de 2003.

Il existe néanmoins un hiatus entre la définition constitutionnelle, qui garantit la liberté de dépenser des collectivités territoriales, et les attentes des élus locaux, qui souhaiteraient aussi disposer d'un pouvoir de taux pour lever librement l'impôt local. Or, ce pouvoir fiscal s'est réduit progressivement depuis 1966, avec la disparition de plusieurs impôts directs locaux (taxe locale sur les ventes, taxe professionnelle, taxe d'habitation). Ceci conduit plusieurs rapports⁹⁷ à préconiser d'inscrire dans la Constitution le principe d'autonomie fiscale, aux côtés de l'autonomie financière⁹⁸, choix qu'aucun grand pays européen n'a opéré. Cette solution ne nous semble pas adéquate pour deux raisons. D'une part, ancrer ce principe au moment même où la plupart des impositions directes locales ont disparu le rendrait inopérant. Pire, il pourrait générer une obligation constitutionnelle à recréer des impôts locaux pour chaque strate, rendant difficile toute réforme ultérieure de la fiscalité locale et créant une forme de pouvoir fiscal concurrent à l'État. Cela serait incompréhensible pour le citoyen. D'autre part, il est temps de sortir de ce débat qui ne contribue pas à l'amélioration de la gestion des ressources fiscales.

97. Sénat, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir » », groupe de travail sur la décentralisation, juillet 2023.

98. Assemblée nationale, rapport d'information sur un nouvel acte de décentralisation de M. David Valence, avril 2024.

Pour cela, il pourrait être précisé dans la loi organique de 2004⁹⁹ que la fiscalité nationale contribue au financement des politiques nationales comme locales et qu'elle doit, à ce titre, être partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Le partage de l'impôt national est pratiqué par la plupart des pays européens, l'existence d'impôts directs locaux élevés étant plutôt l'exception. Aucun pays de l'Union européenne ne dispose uniquement d'impôts locaux pour couvrir les dépenses locales. Dans ces pays, comme l'Allemagne ou l'Italie, l'affectation de fiscalité nationale ne constitue pas pour autant une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, mais la renforce. Reconnaître que les collectivités territoriales sont une composante essentielle de la République, c'est accepter une forme de solidarité entre l'ensemble de ses acteurs : État, collectivités territoriales et Sécurité sociale. Dès lors, les impôts nationaux ont vocation à être partagés pour financer à la fois les politiques nationales et locales. Il faut sortir du discours défensif selon lequel tel impôt « appartiendrait » à l'État, à la Sécurité sociale ou à telle collectivité, car c'est le même contribuable qui le paie. C'est aussi un gage de confiance entre tous. En créant cette gouvernance, qui permet de négocier le montant de ces fractions d'impôts nationaux avec l'État, puis en laissant chaque strate décider de la manière de répartir ces recettes, nous voulons justement créer un système qui redonne aux collectivités un pouvoir sur leurs recettes, là où elles se sentent actuellement dépossédées. La libre administration serait ainsi mieux respectée et conciliée avec le principe du partage de l'impôt national.

PROPOSITION 13 : INSCRIRE EN LOI ORGANIQUE LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR LES MODALITÉS DE PARTAGE DE L'IMPÔT NATIONAL, EN ASSOCIANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

Le principe de compensation des compétences transférées

Une autre critique sur la portée effective de la Constitution émerge quant au principe de compensation. L'article 72-2 de la Constitution prévoit que tout transfert d'une compétence nouvelle, ou création/extension d'une compétence des collectivités territoriales, doit engendrer l'affectation d'une recette équivalente de la part de l'État. Ce principe est à l'origine du transfert de nombreux impôts nationaux (TICPE, TCFE, TSCA, DMTO etc.) et du développement des fonds de compensation de la fiscalité locale supprimée ou dégrévée. Cette sédimentation des ressources au gré des transferts de compétences a largement contribué au caractère illisible du système de financement, mais aussi à sa grande rigidité. Nourrissant d'interminables débats entre les collectivités territoriales et l'État, ce principe de compensation pose aujourd'hui deux difficultés.

99. Loi du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution.

D'une part, la compensation s'est souvent faite sur la base du coût de l'année du transfert¹⁰⁰, sans prendre en compte le dynamisme des dépenses ni la situation globale des finances locales. Ceci a conduit à de nombreuses « sur-compensations » ou « sous-compensations »¹⁰¹ selon les territoires, insatisfaisantes tant pour l'État que les collectivités territoriales. Bien que les ressources confiées aux collectivités territoriales ne soient presque jamais fléchées vers les dépenses qu'elles sont censées compenser, les élus locaux ont tendance à concevoir leur budget comme autant de « tranches », mettant face à face les ressources de compensation et les dépenses. Ceci ne contribue pas à l'unité budgétaire des collectivités territoriales, en ignorant la dynamique globale des recettes et les choix politiques en matière de dépenses¹⁰².

D'autre part, le montant des compensations est souvent figé dans sa dynamique¹⁰³ et dans sa répartition entre collectivités, rigidifiant le système de financement au lieu de le faire dépendre des évolutions économiques, sociales et financières de chaque collectivité. Par exemple, une partie de la DGF dite forfaitaire est répartie sur la base du rendement du versement représentatif de la taxe sur les salaires supprimé en 1979. Pourtant, il n'apparaît pas possible d'envisager une réévaluation régulière des compensations en fonction de l'évolution des charges transférées, car celles-ci dépendent souvent des choix politiques locaux. Cela remettrait en cause le principe de responsabilité des élus locaux car l'État se trouverait dans l'obligation de réévaluer ses compensations pour financer des décisions des collectivités.

Néanmoins, la suppression progressive des impôts locaux a revivifié le débat sur les compensations. En effet, par le passé, le caractère figé des compensations de l'État pouvait être corrigé par la possibilité de lever l'impôt local pour ajuster ses ressources. Aujourd'hui, les collectivités territoriales ont le sentiment qu'elles ne disposent plus des leviers pour financer la dynamique des compétences transférées.

Il faut aujourd'hui sortir du débat incessant sur la compensation. Il est bien évidemment indispensable de garantir aux collectivités territoriales un niveau de recettes suffisant pour l'exercice de leurs compétences essentielles. Il est cependant nécessaire de revenir sur la sédimentation des compensations pour adopter une vision consolidée des finances locales et évaluer si, au regard de l'ensemble de leurs recettes, les collectivités sont en capacité d'exercer correctement ces compétences.

100. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2011-144 QPC, du 30 juin 2011).

101. Cour des comptes, « *Finances publiques locales 2023, fascicule 1* », rapport public thématique, juin 2023.

102. Le fait est, par exemple, que le produit de la TSCA n'a pas progressé aussi rapidement que les dépenses des SDIS, mais que cette progression des dépenses relève aussi de choix politiques locaux et que les départements sont manifestement en capacité de financer cette hausse de dépenses. Voir IGA, « *Rapport sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours : réalisations - défis - perspectives* », octobre 2022.

103. À noter que le principe de libre administration des collectivités territoriales garantit déjà les collectivités contre une dégradation excessive de leurs ressources du fait de l'évolution non compensée de leurs charges indépendantes de leur volonté. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de réaffirmer ce point (v. notamment les décisions n° 2011-143 et 2011-144 QPC du 30 juin 2011).

Nous pensons que ce débat peut être apaisé par plusieurs mesures. D'une part, redonner du pouvoir de taux aux collectivités territoriales leur permettra de disposer de moyens plus variés pour financer les compétences transférées. D'autre part, le partage de l'impôt national et la gouvernance afférente doivent conduire à s'assurer que la dynamique des impôts transférés est cohérente avec l'évolution des besoins.

1.2.3. LA QUESTION DE LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Négocier la trajectoire de recettes des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales appartiennent, aux côtés de l'État, à la même République unitaire et décentralisée. Elles ne peuvent donc pas être « hors-sol » des difficultés du pays. Rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales nécessite aussi de réaffirmer cette solidarité de toutes les composantes de la Nation. Dès lors, elles doivent participer au redressement des finances publiques à hauteur de leurs capacités respectives. Si, facialement, le déficit et la dette des administrations publiques sont portés presque entièrement par l'État, cet artefact de la comptabilité ne permet pas de mesurer la contribution des collectivités territoriales au déficit des administrations publiques. Par ailleurs, la « règle d'or »¹⁰⁴ a certes permis de limiter la dette, mais est aussi un moyen pour les collectivités de ne pas supporter le risque associé à la volatilité des recettes en demandant la compensation par l'État de la moindre baisse des recettes.

En effet, au cours des dernières années, l'État est intervenu comme assureur en premier ressort des collectivités, notamment face à la crise sanitaire : les recettes fiscales et domaniales des communes ont par exemple été garanties en 2020 et 2021. Ces dispositifs ont pesé sur le déficit de l'État alors qu'ils bénéficiaient exclusivement aux collectivités. Par ailleurs, dans un contexte de relative aisance financière dans la période précédant ces crises, les collectivités ont pu faire de la qualité des services rendus une priorité, parfois au détriment de l'efficacité ou de la maîtrise de leurs dépenses. Ainsi, entre 1997 et 2022, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 46 % hors transferts de personnels¹⁰⁵. Ce phénomène connaît désormais un ralentissement. Le débat concernant leur participation à l'effort national est donc parfaitement légitime, étant donné qu'elles représentent un cinquième de la dépense publique.

Néanmoins, les collectivités territoriales ne sont pas des administrations comme les autres. Tout d'abord, les situations sont très divergentes d'un territoire à l'autre :

104. La section de fonctionnement ne peut, contrairement à la section investissement, être équilibrée par l'emprunt. Les collectivités ne peuvent donc pas emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Il n'est pas possible pour une collectivité de couvrir la charge d'une dette préexistante par un nouvel emprunt.

105. Ministère de la fonction publique, « Rapport annuel sur l'État de la fonction publique – édition 2023 ».

certaines élus locaux ont fait le choix de modérer leurs dépenses et leurs impôts locaux, d'autres ont préféré développer des offres de service public plus étoffées. Eu égard à la diversité des situations, la contribution au redressement des finances publiques ne doit pas être portée par une contrainte sur la dépense locale, bien que la trajectoire soit inscrite dans la LPFP. Ce n'est pas à l'État d'imposer une norme de dépenses aux collectivités, comme il a pu le faire à travers les contrats de Cahors, ou pire de leur indiquer les domaines dans lesquels elles devraient réduire leurs dépenses. Un élu local sait mieux que quiconque les besoins de son territoire et sait arbitrer les dépenses à préserver ou à contenir. Il peut aussi avoir le choix de désépargner ou d'accroître sa fiscalité si un projet en cours ne lui permet pas de réduire sa dépense. Cette autonomie financière doit être préservée car elle est source d'efficacité et inhérente à la libre administration.

Au contraire, seule l'adaptation négociée des recettes peut permettre une contribution des collectivités au redressement des finances publiques, de manière à rétablir la confiance et donner de la prévisibilité. La nouvelle gouvernance des finances locales doit permettre de négocier plusieurs éléments contribuant à modérer les recettes des collectivités territoriales. Un système de couloir de recettes pourrait être prévu : la dynamique des impôts nationaux affectés aux collectivités territoriales serait encadrée, à la hausse comme à la baisse. Par exemple, une forte progression des recettes d'un impôt national conduirait l'État à écrêter le surplus de rendement, tandis qu'un effondrement de son produit, par exemple en cas de crise économique, le conduirait à garantir un montant minimum, à l'image de ce qu'il a mis en place lors de la crise sanitaire. Cet encadrement des recettes transférées devra être mis en cohérence avec les objectifs de redressement des finances publiques inscrit dans la LPFP. En outre, la loi d'orientation des finances locales et de simplification préciserait les modalités d'auto-assurance des collectivités territoriales, en permettant à la conférence de financement de chaque strate d'épargner une fraction des impôts nationaux pour les mobiliser en cas de dégradation de la conjoncture, sur le modèle réussi du fonds de réserve des DMTO.

PROPOSITION 14 : MOBILISER LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES FINANCES LOCALES POUR MODÉRER LES RECETTES NATIONALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, VIA UN COULOIR DE RECETTES ET UN RÉGIME D'AUTO-ASSURANCE.

Un nouvel outil pour aider les collectivités territoriales à optimiser leurs coûts

Les collectivités territoriales doivent se doter de leurs propres outils pour mesurer l'efficacité de leurs politiques publiques et accompagner leurs transformations, en confortant ainsi le principe de la libre administration.

Il pourrait être proposé de mettre en place un service national d'évaluation des politiques publiques et d'appui à la performance. L'idée n'est pas de recréer un nouvel établissement public, mais d'adosser ce futur service au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹⁰⁶, pour son fonctionnement courant. Ce service serait financé et administré par les collectivités elles-mêmes, grâce à une instance décisionnelle *ad hoc* distincte du CNFPT. Sur le modèle de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) créée en 2009, ce service aurait à charge des missions d'évaluations nationales¹⁰⁷ et d'accompagnement des collectivités volontaires pour améliorer leur efficacité. Il serait composé de fonctionnaires appartenant en majorité à la fonction publique territoriale, en particulier lorsqu'ils sont temporairement sans affectation. Il remplacerait l'observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL) dans le champ de l'appui à la performance, de la production de référentiels et de l'expertise technique mobilisable. Par ailleurs, ce nouveau service pourrait intervenir en substitution des cabinets de conseil aux collectivités territoriales et, à ce titre, être bénéfique pour les finances publiques locales dans une logique de réinternalisation des missions de conseil fortement amorcée au sein de l'État¹⁰⁸.

Sous réserve de l'orientation que la gouvernance nationale donnerait à cette structure, une des priorités pourrait être de s'approprier et de conduire elle-même les revues de dépenses, qui sont actuellement réalisées au niveau national par les inspections générales interministérielles, à l'image de la revue de dépenses de l'inspection générale des finances d'octobre 2023 consacrée à la masse salariale et aux achats et charges externes des collectivités territoriales. Il s'agit de permettre aux collectivités territoriales d'adapter elles-mêmes, dans une logique territoriale, les méthodologies des revues de dépenses. Une structure nationale, mais décentralisée, apporterait une connaissance du fonctionnement des collectivités et une légitimité technique et politique.

PROPOSITION 15 : CRÉER, SOUS LEUR CONTRÔLE, UN SERVICE D'APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LES ACCOMPAGNER DANS L'AMÉLIORATION DE LEUR PERFORMANCE ET LA REVUE DE LEURS DÉPENSES.

106. À cet égard, le rôle de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux est particulièrement éclairant sur les apports potentiels d'une telle structure et l'apport d'expertise tout en respectant l'autonomie de gestion de chaque structure « cliente ».

107. Par exemple pour produire des référentiels de coûts au service des collectivités territoriales ou évaluer l'efficacité de certaines politiques publiques décentralisées.

108. Notamment au travers de la création d'une agence de conseil interne de l'État en mars 2024.

1.2.4. LE NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DE CHAQUE STRATE

Le nouveau schéma de financement poursuit plusieurs objectifs. Il vise à attribuer à chaque collectivité des ressources cohérentes avec leurs missions, tant au regard de l'assiette que de la dynamique. Il cherche à redonner un pouvoir de taux effectif à chaque strate de collectivités territoriales. Il donne corps au principe de partage de l'impôt national tout en procédant à une simplification drastique des financements et à une meilleure péréquation. Il renforce la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales.

Schématiquement, on trouve trois grands agrégats de ressources pour les collectivités territoriales : la fiscalité directe locale ou assimilée, la fiscalité nationale affectée et les dotations de l'État.

L'ensemble des mouvements de ressources et de dotations se fait à périmètre budgétaire constant, sur la base de l'exécution de l'année 2022. Il ne prend pas en compte les éventuelles compensations liées aux transferts de compétences proposés dans le rapport.

1.2.4.1. Bloc communal

La commune est l'échelon le mieux identifié par les citoyens, grâce à sa proximité. Les communes et leurs émanations que sont les EPCI ont vocation à concentrer le plus d'impôts directs locaux, car le lien fiscal rapproche le citoyen de l' élu local.

Le bloc communal doit concentrer la quasi-totalité de la fiscalité foncière (cf. tableau 2), à la fois sur le stock (taxes foncières, impôts connexes comme la TEOM) et sur le flux, via l'attribution aux communes de la taxe d'aménagement et aux EPCI des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) relevant actuellement des départements tout en maintenant inchangée la part communale. En effet, la dynamique des DMTO est fortement corrélée au développement du bassin de vie. En attribuer une part au niveau intercommunal, en plus de celle déjà attribuée aux communes, permet également de gommer les différences importantes de rendement entre les communes d'un même territoire, et de mieux amortir la variabilité de cet impôt, en particulier pour les petites communes. Environ la moitié du produit des DMTO, actuellement affectée au département, serait attribuée à l'EPCI du lieu de la transaction, lequel disposerait d'un pouvoir de taux encadré, tandis que l'autre moitié alimenterait un fonds de péréquation national, géré par la conférence nationale de financement du bloc communal. Dans la même logique, le produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) serait attribué aux EPCI, car il s'agit d'une fiscalité économique qui vise à compenser les externalités négatives associées à une entreprise.

Ce schéma de financement doit aussi offrir des recettes stables au bloc communal, car ses dépenses sont particulièrement contraintes du fait de l'importante masse

salariale. Cette stabilité est notamment assurée par la diversité de leur panier de ressources, permettant d'amortir la variabilité de certains impôts comme les DMTO. Nous sommes conscients que la fiscalité sur le patrimoine immobilier est aujourd'hui contestée. Il pourrait être pertinent d'intéresser davantage les communes à la dynamique immobilière de leur territoire, par exemple en leur affectant l'impôt sur les plus-values immobilières, mais une telle démarche ne peut être réalisée qu'après une vaste réforme de cette fiscalité, qui dépasse largement le cadre de ce rapport.

Il est proposé de permettre aux EPCI de demander l'actualisation des valeurs locatives cadastrales à la direction départementale des finances publiques, plutôt que d'attendre une actualisation nationale reportée successivement au cours des dernières décennies.

En parallèle, un verdissement d'une partie de la fiscalité locale pourrait être réalisé sur les opérations ayant des externalités négatives sur l'environnement : les maires et EPCI auraient la possibilité de majorer le taux de la taxe d'aménagement et des DMTO en cas d'opération artificialisante¹⁰⁹. De même, les différentes taxes sur les logements non-occupés (THRS, THLV, TLV) pourraient être fusionnées, leur assiette élargie et le pouvoir de taux pourrait être réhaussé tout en maintenant une liaison des taux¹¹⁰. En miroir, une taxe optionnelle sur les friches industrielles pourrait être créée pour permettre aux maires d'utiliser le levier fiscal afin d'encourager la réhabilitation des friches¹¹¹. Enfin, dans les métropoles, le plafond du versement mobilité pourrait être réhaussé à condition qu'existe un projet de développement de transports en commun, comme les « RER métropolitains » et que cette augmentation fasse l'objet d'une concertation approfondie avec les représentants des entreprises au niveau local.

La péréquation en direction des communes serait exclusivement verticale, grâce à une réforme de la dotation globale de fonctionnement (cf. 1.2.5). *A contrario*, la péréquation des EPCI reposerait principalement sur des mécanismes horizontaux, via le partage de fractions de TVA et du fonds national de péréquation des DMTO. Les dotations globales de fonctionnement des EPCI seraient fusionnées au sein de l'actuelle dotation d'intercommunalité, de manière à encourager l'intégration intercommunale.

PROPOSITION 16 : CONCENTRER DAVANTAGE LA FISCALITÉ FONCIÈRE SUR LE BLOC COMMUNAL ET RENFORCER LES POUVOIRS DE TAUX SUR CERTAINS IMPÔTS.

109. Conseil des prélèvements obligatoires, « *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN* », octobre 2022.

110. Dominique Bur et Alain Richard, « *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale* », rapport au Premier ministre, mai 2018.

111. Charles Rodwell, « *Pour une politique d'attractivité « d'attaque » au service de l'indépendance et de la sécurité économiques de la France* », rapport à la Première ministre, décembre 2023.

**TABEAU 2 :
SCHÉMA SIMPLIFIÉ DES RECETTES DU BLOC COMMUNAL,
PAR COMPARAISON À 2022**

Recettes (en Md€)	Exécution en 2022			Scénario		
	Communes	EPCI	Total	Communes	EPCI	Total
Fiscalité directe locale et territorialisée	48,2	27,6	75,8	47,7	34,8	82,5
TFPB et TFPNB	34,8	2,4	37,2	34,8	2,4	37,2
THLV, THRS (dont coef. TH)	2,7	0,8	3,5	2,7	0,8	3,5
CFE	0,5	6,6	7,1	0	3,6	3,6
CVAE	0,6	5	5,6	0	0	0
IFER	0	0,6	0,6	0	1,6	1,6
DMTO	5,1	0,4	5,5	5,1	15 ¹¹²	20,1
Versement mobilité	0	3,8	3,8	0	3,8	3,8
TEOM	0,5	6,8	7,3	0,5	6,8	7,3
Taxe d'aménagement	1	0,3	1,3	1,6	0,3	1,9
Taxe de séjour	0,3	0,3	0,6	0,3	0,3	0,6
Micro-taxes (TASCOM etc.)	2,7	0,2	2,9	2,7	0,2	2,9
Gemapi	0	0,4	0,4	0	0	0
Fiscalité nationale affectée	1,9	12,1	14	0	8	8
TVA	0,8	8,2	9	0	8	8
Accises sur l'énergie	1,1	3,9	5	0	0	0
Dotations de l'État (dont DGF)	15,3	9,6	24,9	17,7	6,5	24,2
Autres ressources¹¹³	17,6	15	32,6	17,6	15	32,6
Total	83	64,3	147,3	83	64,3	147,3

Source : Calculs de la mission à partir des données de l'OFGL, « Les finances des collectivités locales en 2023 », juillet 2023.

1.2.4.2. Départements

Deux tiers des dépenses de fonctionnement des départements sont des dépenses sociales¹¹⁴, pour moitié composées des aides individuelles de solidarité (AIS) et pour moitié consacrées aux services publics sociaux (insertion, ASE, PMI, handicap, autonomie notamment). Ces dépenses sont donc fortement contraintes, croissantes dans le temps et fixées pour une grande part par le Gouvernement et le Parlement.

112. À titre indicatif, le produit des DMTO intercommunaux pourrait être ventilé comme suit : 6,5 Md€ correspondent aux DMTO perçues localement, 0,5 Md€ seraient affectés à un fonds national pour le financement des aides à la pierre et 8 Md€ seraient versés au fonds national de péréquation des DMTO entre EPCI.

113. Produits des ventes, redevances, subventions, recettes financières etc.

114. 65 % des dépenses des départements hors administration générale, 59 % des dépenses en intégrant l'administration générale. Voir, OFGL, « Les finances des collectivités locales en 2023 », juillet 2023.

La création du service départemental des solidarités (SDS) préconisée ci-dessus (cf. 1.1.2) doit conduire à isoler les dépenses sociales obligatoires des autres dépenses du département (SDIS, collèges, solidarité territoriale, routes etc.).

Le SDS serait financé par une dotation révisée chaque année par le ministère chargé des solidarités. Son montant serait calculé au prorata des dépenses sociales obligatoires, dans une proportion fixe. Dès lors que ces dépenses augmenteraient, la contribution du ministère croîtrait dans la même proportion. Cette dotation de solidarité serait complétée par une contribution du département.

Quatre impôts locaux avec pouvoir de taux seraient attribués au budget général des départements (cf. tableau 3). La contribution solidarité autonomie (CSA) et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), assises respectivement sur les revenus d'activité et les pensions, pourraient être transférées aux départements. Un pouvoir de taux leur serait accordé : le taux, actuellement de 0,3 %, pourrait être réhaussé, sur décision du conseil départemental, jusqu'à 0,6 %. Ces deux impositions, actuellement perçues par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), sont cohérentes avec les compétences des départements en matière de handicap et d'autonomie. En outre, la taxe Gemapi actuellement confiée aux EPCI serait attribuée aux départements (cf. 1.1.2). Enfin, en lien avec le transfert des routes nationales aux départements, ceux-ci pourraient mettre en place une écotaxe, possibilité ouverte aux régions en 2024.

S'agissant des impôts nationaux partagés, les départements recevraient une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG), d'un montant de 10 Md€. Cette fraction serait répartie selon une clé territorialisée de sorte à renforcer le lien entre les ressources et le territoire. La CSG est, par excellence, l'impôt de la solidarité. Il est donc cohérent d'en affecter une fraction au département, acteur majeur de la solidarité dans les territoires. En outre, la CSG présente une dynamique stable et légèrement croissante, à l'image des dépenses sociales, permettant une meilleure couverture des besoins. Cet impôt s'ajouterait à la fraction de TVA et à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) déjà perçues par les départements.

PROPOSITION 17 : RECONFIGURER LE SCHÉMA DE FINANCEMENT DU DÉPARTEMENT GRÂCE À UNE DOTATION DE SOLIDARITÉ FINANÇANT LES COMPÉTENCES SOCIALES OBLIGATOIRES, UNE NOUVELLE FISCALITÉ LOCALE AVEC POUVOIR DE TAUX ET UNE FRACTION DE CSG.

**TABEAU 3 :
SCHÉMA SIMPLIFIÉ DES RECETTES DES DÉPARTEMENTS,
PAR COMPARAISON À 2022**

En Md€	2022	Scénario
Fiscalité directe locale	19,5	3,5
CVAE	3,7	0
IFER	0,3	0
Taxe d'aménagement	0,6	0
Taxe poids lourds	0	0
Taxe Gemapi	0	0,4
DMTO	14,7	0
Micro-taxes	0,2	0,2
CASA et CSA	0	3
Fiscalité transférée	30,5	31,5
TVA	16,1	13,2
Accises de l'énergie	6,1	0
TSCA	8,3	8,3
CSG répartie sur une base territorialisée	0	10
Dotations de l'État et de la CNSA	10	25
DGF des départements	8,3	0
Autres dotations	1,7	0
Dotations de solidarité	0	25
Autres ressources	9	9
Total	69	69

Source : Calculs de la mission à partir des données de l'OFGL, « Les finances des collectivités locales en 2023 », juillet 2023.

1.2.4.3. Régions

Leurs compétences conduisent les régions à recevoir de la fiscalité économique pour les intéresser au développement de leur territoire. La fiscalité économique est plus volatile que les autres types de fiscalité, à la hausse comme à la baisse. Or, une part importante des dépenses des régions sont des investissements et des subventions, qui s'accommodent mieux de ressources volatiles, par comparaison avec les dépenses sociales des départements ou les dépenses de personnel des communes.

En conséquence, les régions se verraient attribuer une fraction de l'impôt sur les sociétés territorialisée (cf. tableau 4). Il est certes difficile techniquement de territorialiser l'assiette de cet impôt, car le résultat net d'une entreprise est souvent l'agrégation d'entités économiques variées et localisées dans plusieurs régions. Néanmoins, cette fraction serait répartie entre les régions sur la base de critères économiques, comme le nombre de salariés ou le foncier d'entreprises dans chaque région. En complément, la moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) leur serait attribuée, avec un pouvoir de taux, pour créer un lien avec les entreprises du territoire.

Parallèlement, la fraction de TVA des régions serait maintenue, ainsi que la taxe sur les cartes grises, sur laquelle la région dispose d'un pouvoir de taux.

A *contrario*, la fiscalité de l'énergie serait renationalisée pour l'ensemble des strates. En effet, ces impositions vont connaître une forte baisse de leur rendement avec la transition écologique, ce qui nécessite une réforme en profondeur. Or, seul le législateur peut procéder à une telle réforme.

PROPOSITION 18 : AFFECTER UNE PART D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS TERRITORIALISÉE ET UNE FRACTION DE CFE AVEC POUVOIR DE TAUX AUX RÉGIONS POUR LES INTÉRESSER AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.

**TABLEAU 4 :
SCHÉMA SIMPLIFIÉ DES RECETTES DES RÉGIONS,
PAR COMPARAISON À 2022**

En Md€	2022	Scénario
Fiscalité directe locale ou territorialisée	5,1	18
IFER	0,6	0
Recettes liées à l'apprentissage	0,3	0,3
Cartes grises	1,9	1,9
Autres taxes	2,3	2,3
IS réparti sur une base territorialisée	0	10
CFE	0	3,5
Fiscalité transférée	23,1	10,2
TVA des régions	15,9	10,2
Accises sur l'énergie	7,2	0
Concours de l'État	2,3	2,3
Autres ressources	9	9
Total	39,5	39,5

Source : Calculs de la mission à partir des données de l'OFGL, « Les finances des collectivités locales en 2023 », juillet 2023.

1.2.4.4. Les transferts de ressources et de charges

Le scénario de ce rapport est présenté à isopérimètre, c'est-à-dire qu'il n'augmente ni ne diminue les ressources locales telles qu'elles étaient perçues en 2022. Il ne vient donc pas dégrader les ressources de l'État ou des collectivités territoriales (cf. tableau 5), mais s'attache à présenter une nouvelle structure de recettes. Il ne tient en revanche pas compte des éventuels transferts de compétences entre les collectivités territoriales et avec l'État proposées dans ce rapport. Naturellement, l'ensemble des nouvelles compétences obligatoires devra faire l'objet d'une compensation financière, en vertu des principes constitutionnels. Symétriquement, toute recentralisation d'une compétence doit s'accompagner de la recentralisation des ressources financières, et éventuellement humaines, consacrées par les collectivités territoriales à cette compétence.

**TABEAU 5 :
TRANSFERTS DE RESSOURCES
ENTRE SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Recettes en 2022	Solde pour les collectivités territoriales
Transfert de l'État vers les collectivités territoriales	+24,2 Md€
Dotations de fonctionnement (dont dotation de solidarité)	+14,2 Md€
Impôt sur les sociétés (IS)	+10 Md€
Transfert de la Sécurité sociale vers les collectivités territoriales	+13 Md€
Contribution sociale généralisée (CSG)	+10 Md€
Contribution solidarité autonomie (CSA) et contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa)	+3 Md€
Transfert des collectivités territoriales vers l'État	-27,9 Md€
Accises sur l'énergie	-18,3 Md€
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	-9,6 Md€
Suppression de fiscalité locale¹¹⁵	-9,3 Md€
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	-9,3 Md€
Total	+0 Md€

Source : Calculs de la mission à partir des données de l'OFGL, « Les finances des collectivités locales en 2023 », juillet 2023.

1.2.5. LA RÉFORME DE LA DGF ET DE LA PÉRÉQUATION : METTRE FIN AUX ANCRAGES DU PASSÉ POUR RÉTABLIR L'ÉQUITÉ ENTRE LES TERRITOIRES

Toute décentralisation est un processus d'« inégalité acceptée »¹¹⁶, nécessairement liée à la liberté d'administration et à l'existence d'impôts locaux, faisant ressortir la richesse ou la capacité d'organisation et de bonne gestion de certains territoires par rapport à d'autres. En miroir et par contraste, il est important de garantir un certain degré d'équité dans les ressources des collectivités territoriales dans un pays marqué par de profondes inégalités territoriales et l'émiettement du bloc communal. En effet, les collectivités territoriales assurent des services publics essentiels au bénéfice de nos concitoyens, il serait incompréhensible que ces inégalités conduisent à des écarts conséquents dans la qualité des services publics offerts aux citoyens d'un même pays. Pour s'assurer que toutes les collectivités territoriales bénéficient d'un montant suffisant pour fonctionner correctement, des dispositifs de péréquation ont peu à peu été développés, au point que ce principe a été inscrit à l'article 72-2 de la Constitution. Cependant, les dispositifs de péréquation comme les dotations de l'État sont devenus trop complexes et multiplient les objectifs, parfois contradictoires.

115. Prise en compte de la suppression de la CVAE prévue par l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023.

116. Michel Rocard, « Décoloniser la province », 1966.

On compte aujourd'hui une trentaine de dotations de fonctionnement de l'État, dont la plus connue est la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette dernière représente la troisième recette des collectivités territoriales, après la taxe foncière sur les propriétés bâties et les fractions de TVA. Elle compte plus d'une dizaine de composantes au profit des communes, intercommunalités et départements. Sur les 26,9 Md€ de DGF en 2023, près de 18 Md€ sont consacrés à des composantes figées, reflétant des ancrages au passé remontant parfois à 1966. Ces dotations forfaitaires et autres compensations de fiscalité morte ne sont jamais révisées dans le temps, contribuant à nourrir d'importantes inégalités entre territoires : le montant de la DGF « forfaitaire » va de 0,16 € à 525 € par habitant selon les communes¹¹⁷.

En matière de péréquation, deux logiques cohabitent : la péréquation verticale vise à combler les inégalités par des abondements budgétaires supplémentaires en provenance du budget de l'État, principalement par les composantes péréquatrices de la DGF (dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine, etc.). Cette péréquation verticale représente 58 % du montant de la péréquation française, évaluée à 15,5 Md€ en 2023. La péréquation horizontale vise à combler les inégalités en prélevant des recettes aux collectivités favorisées pour les redistribuer aux collectivités défavorisées. Les deux dispositifs de péréquation horizontale les plus connus sont le fonds de péréquation des DMTO (1,9 Md€) pour les départements, créé en 2011 et le fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) pour 1 Md€ créé en 2014. Le fonds de péréquation des régions est anecdotique (24 M€ en 2023) et bénéficie exclusivement à la Corse et aux outre-mer. La Cour des comptes constate que la péréquation verticale est actuellement la plus efficace à réduire les inégalités, du fait de la faiblesse des montants de la péréquation horizontale. Cette dernière est pourtant la règle dans la plupart des pays européens, mais peut être mal perçue par les élus locaux qui voient « disparaître » des ressources locales au bénéfice d'une autre collectivité sans toujours en comprendre la logique et l'objectif¹¹⁸.

1.2.5.1. Les grands principes d'une réforme des dotations de fonctionnement au profit des communes, pour renforcer la péréquation verticale

Du fait de l'émiettement du bloc communal, il n'apparaît pas pertinent ni efficace de basculer vers un système de péréquation intégralement horizontale. Il faut au contraire réaffirmer le rôle péréquisiteur des dotations de fonctionnement. Cela nécessite néanmoins une réforme progressive mais ambitieuse de la dotation globale de fonctionnement. Cette mission avait été initialement confiée au comité

117. Cour des comptes, « *Finances publiques locales 2022, fascicule n° 2* », rapport public thématique, octobre 2022.

118. Sénat, « *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales* », rapport d'information de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, octobre 2021.

des finances locales par le Président à la République¹¹⁹. Celui-ci a finalement suspendu ses travaux à la date de remise du rapport. Ce rapport esquisse les grands principes d'une réforme en la matière. La DGF serait recentrée autour de deux objectifs : garantir à chaque commune un montant minimum de ressources pour assurer son bon fonctionnement, d'autant plus que les communes remplissent des missions pour le compte de l'État¹²⁰ ; et exercer la solidarité nationale au profit des collectivités assumant la gestion de vastes espaces naturels ou d'un patrimoine culturel exceptionnel.

Un bon système de financement, *a fortiori* dans un temps de finances publiques contraintes, ne peut pas se satisfaire de critères de répartition datant parfois d'un demi-siècle, et en décalage total avec la réalité et les besoins de chaque collectivité. Le courage commande donc de cesser tous les ancrages au passé. Le système de dotations de fonctionnement de l'État doit être compréhensible, prévisible et stable. Chaque maire doit pouvoir calculer facilement le montant approximatif des dotations qu'il percevra l'année suivante. Enfin, ces dotations ne doivent en aucun cas être affectées à certaines dépenses, mais versées sur le budget général.

Toute réforme de la dotation globale de fonctionnement doit être progressive et prévisible. Il s'agit en quelque sorte de faire une photographie des dotations actuellement perçues par les communes, et de les faire peu à peu évoluer vers le nouveau système de dotations, et en aucun cas de basculer brutalement d'un système à l'autre.

Le nouveau système de dotations de fonctionnement des communes aurait vocation à réintégrer les dotations de fonctionnement gelées¹²¹ ainsi que certaines fractions d'impôts nationaux (TVA, accises sur l'énergie). Dans les grandes lignes, le nouveau système s'appuierait sur trois grandes dotations :

- la dotation complémentaire de fonctionnement (DCF), visant à fournir un niveau de ressources par habitant minimum à chaque commune. Son calcul reposerait sur un seul critère de richesse : le potentiel financier par habitant avant dotations. Une commune avec un faible potentiel financier percevrait une dotation importante, tandis qu'une commune avec un fort potentiel financier percevrait moins de dotations. Ce potentiel financier serait calculé chaque année, sur la base de données actualisées et évolutives, permettant à la dotation de suivre l'évolution de la vie de chaque territoire. La formule de calcul pourrait être pondérée à la hausse pour les communes assurant des charges de centralité, en mettant fin en parallèle aux critères urbain/rural qui ne permettent pas de saisir toute la diversité des territoires. Enfin, la formule devrait permettre

119. Discours du Président de la République lors de la réception en l'honneur des maires de France, 22 novembre 2023.

120. La Cour des comptes notait ainsi que « La DGF est de moins en moins perçue comme un « dû » pour toutes les collectivités, mais davantage comme la garantie des moyens nécessaires à un exercice à minima des compétences attribuées ou transférées »

121. Comme la dotation d'équipement scolaire (661 M€ en 2022), la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (240 M€) ou encore la dotation générale de décentralisation des communes (135 M€).

de « récompenser » les territoires qui se développent : une hausse importante du potentiel financier et la mobilisation de l'outil fiscal local ne doivent pas conduire à réduire la dotation dans la même proportion, car il faut que les réussites locales permettent aux communes d'accroître leurs recettes.

- la dotation de préservation de l'environnement et du patrimoine (DPEP) doit permettre de rémunérer les richesses latentes et souvent constitutives de charges. Elle serait versée de façon forfaitaire aux communes dotées d'importants espaces naturels non-artificialisés, quel que soit leur niveau de richesse. En lien avec l'objectif de zéro artificialisation nette, il s'agit ici de rémunérer les charges non-productives qui bénéficient au bien commun, comme la biodiversité et la préservation de la ressource en eau, etc. De plus, une fraction de cette dotation pourrait être versée aux communes comptant un important patrimoine culturel, car les recettes tirées du tourisme ne permettent souvent pas de financer complètement les dépenses qu'il impose (entretien, restauration etc.) ;
- la dotation de mutualisation, déjà existante, versées aux communes nouvelles.

PROPOSITION 19 : RÉFORMER LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT POUR METTRE FIN AUX ANCRAGES DU PASSÉ ET RENFORCER LA SOLIDARITÉ NATIONALE VIS-À-VIS DES COMMUNES, NOTAMMENT POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU PATRIMOINE CULTUREL.

Un régime de transition entre l'ancienne DGF et la nouvelle DCF devrait être trouvé. La DCF pourrait être alimentée chaque année par un écrêtement jusqu'à disparition de la DGF « forfaitaire » des communes, pour mettre fin progressivement aux dépendances au passé. Puis, la DGF « péréquatrice » serait à son tour écrêtée progressivement pour alimenter la DCF. Les communes perdantes pourraient bénéficier d'une compensation temporaire grâce à la dynamique de la TVA et des impôts locaux grâce au pouvoir de taux dont dispose le bloc communal. Quand cette réforme sera complètement mise en œuvre, les dispositifs de péréquation de type FPIC pourront être supprimés, car la DCF serait suffisamment péréquatrice pour assurer l'équité des territoires.

1.2.5.2. Une péréquation horizontale pour les autres niveaux de collectivités territoriales

Les intercommunalités bénéficient actuellement d'une DGF « forfaitaire », fondée sur des bases anciennes, et d'une dotation d'intercommunalité. Cette dernière est calculée à partir du coefficient d'intégration fiscale (CIF), c'est-à-dire le rapport entre la fiscalité attribuée à l'EPCI et les produits de cette fiscalité rendus aux communes, via les attributions de produits. Réformée avec succès en 2019, cette dotation permet de financer en priorité les EPCI faisant le choix d'une intégration plus poussée. Il convient dès lors d'achever le mouvement de réforme en basculant progressivement la DGF forfaitaire vers la dotation d'intercommunalité. En parallèle,

la péréquation horizontale serait assurée par un fonds de péréquation des DMTO de 8 Md€, soit près de la moitié du rendement des DMTO départementaux en 2022, par la TVA (8 Md€).

S'agissant des départements, la DGF serait remplacée par la dotation de solidarité, versée chaque année au prorata des dépenses sociales obligatoires. Cette dotation n'aurait donc pas pour vocation à assurer une péréquation entre départements, mais à prendre en charge une dépense objective. Dans une logique de simplification, la mise en œuvre de cette dotation solidarité fortement réhaussée peut permettre de faire disparaître l'ensemble des dotations budgétaires accrochées au passé. La péréquation des départements reposerait donc exclusivement sur les modalités de répartition des impôts nationaux que sont la TVA et TSCA. Il en irait de même pour les régions, grâce au partage de la TVA.

PROPOSITION 20 : RÉNOVER LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT DES EPCI ET DÉVELOPPER LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE GRÂCE AUX DMTO.

In fine, les montants de péréquation seraient bien supérieurs à aujourd'hui, tout en permettant un pouvoir de taux renforcé pour chaque strate.

**TABLEAU 6 :
POUVOIR DE TAUX EFFECTIFS AVANT ET APRÈS RÉFORME**

Impôt direct local	2022	Scénario	Variation du pouvoir de taux
Bloc communal	64,1	67,8	
TFPB et TFPNB	37,2	37,2	Inchangé
THLV, THRS ¹²²	3,5	3,5	Hausse
CFE	7,1	3,6	Baisse (transfert d'une fraction à la région)
Versement mobilité	3,8	3,8	Hausse pour les métropoles
TEOM	7,3	7,3	Inchangé
Taxe d'aménagement	1,3	1,9	Hausse (verdissement)
Taxe de séjour	0,6	0,6	Hausse (simplification)
DMTO ¹²³	0	7	Hausse sur une fraction des DMTO (verdissement)
Micro-taxes (dont TASCOM)	2,9	2,9	Inchangé
Taxe Gemapi	0,4	0	Perte de la taxe
Départements	0,6	3,3	
Taxe d'aménagement	0,6	0	Perte de la taxe

122. Dont coefficients correcteurs issus de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

123. Les DMTO ayant presque partout atteint leur plafond de taux, on ne peut plus considérer qu'ils constituent un pouvoir de taux effectif pour les départements.

Taxe Gemapi	0	0,4	Attribution de la taxe (potentiel 3 Md€)
CASA et CSA	0	3	Attribution de la taxe (potentiel 6 Md€)
Taxe poids lourds	0	0	Attribution de la taxe
Régions	1,9	5,4	
Cartes grises	1,9	1,9	Inchangé
CFE	0	3,5	Attribution partielle de la taxe
TOTAL	66,6	76,5	

Source : Calculs de la mission à partir des données de l'OFGL, « Les finances des collectivités locales en 2023 », juillet 2023.

Note de lecture : Après réforme, les départements disposeront d'un pouvoir de taux effectif sur la taxe GEMAPI qui représente en 2022 un rendement de 0,4 Md€ qu'ils peuvent moduler à la hausse.

1.3. La responsabilité de décider par le partage du pouvoir réglementaire

L'efficacité de l'action publique renvoie enfin à la capacité d'adapter les politiques aux spécificités territoriales. Les élus doivent disposer d'une large latitude pour différencier la norme à la réalité de leur territoire conformément au principe de subsidiarité. Cette voie doit être privilégiée à la création de multiples régimes d'exception prévus par la loi qui s'opposent à la nécessité de simplification du droit existant.

Le pouvoir réglementaire local est une composante de la responsabilité politique des élus locaux pour exercer les compétences qui leurs sont dévolues par la loi. Dans une décentralisation devenue mature, il ne s'agit pas déléguer sous le contrôle de l'État une compétence, mais de confier un pouvoir de plein exercice sur celle-ci. C'est aussi un acte de confiance envers les collectivités, que de leur reconnaître le droit d'exercer le pouvoir réglementaire aux côtés du Président de la République et du Premier ministre.

1.3.1. RENDRE EFFECTIF LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL INSCRIT DANS LA CONSTITUTION

Consacrer le pouvoir réglementaire des collectivités par la révision de l'article 21 de la Constitution

Le pouvoir réglementaire est reconnu depuis la loi du 8 avril 1884 aux communes, et depuis 1983 aux départements et aux régions¹²⁴. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 l'a consacré au niveau supra-législatif, et l'article 72 de la Constitution dispose depuis que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Cependant, la reconnaissance de ce pouvoir réglementaire n'a eu qu'un effet limité par rapport à la situation antérieure¹²⁵ car le pouvoir réglementaire de droit commun demeure celui du Premier ministre en vertu de l'article 21 de la Constitution, en particulier pour fixer les modalités d'application de la loi. Les collectivités territoriales détiennent le pouvoir réglementaire pour mettre en œuvre leurs compétences mais ne peuvent fixer les modalités de cette mise en œuvre que de façon résiduelle. Ce constat s'explique par l'absence d'articulation entre le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui des collectivités territoriales qui n'a pas

124. Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ».

125. Michel Degoffe. « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Titre VII, n° 9, La décentralisation, octobre 2022.

été traitée lors de la réforme constitutionnelle de 2003¹²⁶. Pourtant, cette révision avait été justifiée de la manière suivante « *la loi doit renvoyer plus systématiquement au pouvoir réglementaire local et non au pouvoir réglementaire national le soin de fixer les modalités d'application de la loi* »¹²⁷. L'atteinte de cet objectif serait facilitée par l'inscription dans la Constitution de la nécessaire articulation entre ces deux pouvoirs réglementaires.

L'objectif n'est pas de créer un pouvoir réglementaire concurrent de celui du Premier ministre pour l'application des lois, et encore moins de réserver aux seules collectivités territoriales la compétence pour fixer les modalités d'application des lois dans les domaines des compétences décentralisées. En effet, l'article 21 de la Constitution dispose que c'est le Premier ministre qui « *assure l'exécution des lois* ». Modifier cette disposition remettrait en cause le principe même de l'unité de la République. Pour les mêmes raisons, il n'est pas non plus proposé de donner aux collectivités territoriales visées par l'article 72 de la Constitution le pouvoir de fixer des règles dans le domaine de la loi comme cela existe pour certaines collectivités à statut particulier.

Aussi une révision de la Constitution est-elle proposée afin d'y inscrire que le pouvoir réglementaire du Premier ministre doit tenir compte de celui des collectivités territoriales, comme il l'exerce déjà sous réserve de celui du Président de la République. Cette préoccupation n'est pas nouvelle¹²⁸.

PROPOSITION 21 : MODIFIER L'ARTICLE 21 DE LA CONSTITUTION EN AJOUTANT « ET EN TENANT COMPTE DE L'ARTICLE 72 » AFIN D'AMÉLIORER L'ARTICULATION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AVEC CELUI DU PREMIER MINISTRE.

L'article 21 deviendrait ainsi : « Le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13 et en tenant compte de l'article 72, il exerce le pouvoir réglementaire (...) ».

Modifier la culture normative

Cette inscription doit conduire à une modification de la conception de ce qui relève du pouvoir réglementaire national et de ce qui peut être laissé à l'appréciation et à l'adaptation des collectivités territoriales. Nécessairement, pour donner du corps au pouvoir réglementaire local, le législateur doit laisser des marges de manœuvre aux collectivités en évitant les précisions excessives et le renvoi systématique à des décrets en Conseil d'État. Il s'agit là d'un changement de culture

126. Voir Bertrand Faure dans « *La révision constitutionnelle de 2003. Vérités dix ans après* ». Actualité juridique Droit administratif, 2013.

127. Intervention de M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, Journal officiel, Débat, Assemblée nationale, deuxième séance du 22 novembre 2002.

128. Mission « flash » sur le pouvoir réglementaire de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale conduite par les députées Monica Michel et Patricia Lemoine, décembre 2020.

face à une inflation normative, notamment sur les textes ayant trait aux collectivités¹²⁹.

Certes le principe de libre administration est entendu par la jurisprudence constitutionnelle comme impliquant qu'il appartient au législateur de fixer les règles et charges s'imposant aux collectivités territoriales. Toutefois, ce principe peut être respecté tout en évitant les détails qui contraignent inutilement les modalités de mise en œuvre des compétences décentralisées. Il s'agit autant des lois concernant directement les collectivités territoriales que celles fixant des normes et qui ont pour effet d'encadrer excessivement des domaines sur lesquels les collectivités interviennent. Tel est le cas notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Pour laisser de la marge au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, il est nécessaire que le législateur respecte davantage les domaines d'intervention que lui fixe l'article 34 de la Constitution. À cette fin, il est proposé que les études d'impact des projets de loi explicitent sur quel alinéa de cet article est fondée la nécessité de légiférer et précisent si certaines dispositions concernent des compétences décentralisées aux collectivités territoriales.

Ces études d'impact devraient également comporter la justification de la nécessité de décrets pour les mesures d'application ou de la possibilité d'intervention du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales dans la rubrique relative aux « textes d'application ». Quant aux fiches d'impact des décrets en Conseil d'État, elles devraient être complétées d'une rubrique permettant de vérifier si le texte intervient dans un domaine relevant d'une compétence décentralisée et, dans ce cas, de justifier la nécessité de prendre des dispositions au niveau réglementaire national.

Ces explicitations contraindront le législateur et les administrations à s'interroger sur le respect du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

PROPOSITION 22 : MODIFIER LA LOI ORGANIQUE SUR LES ÉTUDES D'IMPACT POUR Y IMPOSER LA JUSTIFICATION DE LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET LA JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU PREMIER MINISTRE PLUTÔT QUE DE CELUI DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

Par ailleurs, le respect du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales peut être conforté en valorisation le rôle dévolu au conseil national d'évaluation des normes (CNEN) auquel elles participent. Cet organisme doit disposer d'un délai suffisant pour une analyse approfondie des projets de lois et de décrets en limitant

129. D'après le rapport annuel du comité national d'évaluation des normes (CNEN) de 2023, « les charges nettes supplémentaires pour les collectivités territoriales sont évaluées à 2,5 milliards d'euros en 2022, contre 791 millions d'euros en 2019 ».

les cas de recours à la procédure d'urgence. En outre, son avis pourrait être annexé à l'étude d'impact transmise au législateur.

1.3.2. UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES NORMES POUR SIMPLIFIER ET DONNER DES MARGES D'ADAPTATION AUX COLLECTIVITÉS

Trop souvent, les annonces de simplification sont sources d'une déception sur le terrain, parce que l'ambition de la première vague de suppression de normes est vite rattrapée par l'édiction de nouvelles règles. Simplifier, c'est une préoccupation de tous les jours, cela ne peut pas s'incarner seulement dans une loi de simplification, aussi récurrente soit-elle.

En premier lieu, l'État doit être en mesure d'identifier les normes les plus complexes ou coûteuses à mettre en œuvre pour les collectivités. Pour cela, « *il faut véritablement aller au contact et inverser la pyramide* »¹³⁰. Cette remontée doit partir du terrain, de l'expérience vécue par les élus locaux, les fonctionnaires territoriaux et d'État qui déploient des politiques publiques. À cette fin, dans le cadre de la création du guichet France Simplification¹³¹, dans chaque préfecture sera mise en place une cellule de simplification et d'appui juridique, dotée de deux rôles. D'une part, les juristes de cette structure auront vocation à épauler les collectivités territoriales pour lever les difficultés d'ordres juridique ou procédurale. Ils aideront aussi le préfet à exercer sereinement son pouvoir de dérogation, pour alléger, au cas par cas, des normes qui font obstacles à des projets d'utilité publique (cf. partie 4.2). D'autre part, cette cellule centralisera et fera remonter régulièrement les normes les plus complexes à la direction générale des collectivités territoriales. Le maintien des normes réglementaires qui font l'objet de critiques récurrentes au niveau des préfectures devrait donner lieu à une justification de la part de chaque ministère, ou à défaut faire l'objet d'une simplification ou d'une suppression.

S'agissant du stock, la loi 3DS a déjà procédé à un toilettage des actes réglementaires qui étaient restés de la compétence du préfet dans des domaines décentralisés. Une vérification systématique mériterait d'être menée par les inspections générales sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, à la manière du rapport de l'inspection générale de l'administration sur la simplification normative et le pouvoir réglementaire des collectivités¹³².

S'agissant des normes d'un niveau législatif, le Gouvernement pourrait amorcer un vaste mouvement de délégalisation des textes législatifs concernant les collectivités territoriales dans un objectif de simplification du droit existant. Il peut être envisagé

130. Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur les priorités de la politique gouvernementale et la transformation de l'État, à Paris le 12 mars 2024.

131. Dossier de presse du 8^{ème} comité interministériel de la transformation publique, avril 2024.

132. Inspection générale de l'administration, « *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, enjeux et perspectives* », juin 2021.

qu'une loi habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance à des recodifications avec délégalisations. Enfin, à l'occasion de la conférence de financement pluriannuel des collectivités territoriales, le Gouvernement pourrait fournir un rapport sur les remontées des cellules de simplification. Les collectivités et l'État se mettraient alors d'accord sur une vague de normes législatives à simplifier dans le cadre de la loi de simplification et d'orientation des finances locales.

1.3.3. LA SIMPLIFICATION COMME LIGNE DIRECTRICE DE TOUTE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La simplification est, bien sûr, un acte consistant à réduire un certain nombre de normes dont le poids ou la complexité apparaissent excessifs. Cependant, elle doit aussi être une ligne directrice de toute réforme des collectivités territoriales, qu'elle concerne les financements, l'organisation des strates ou la répartition des compétences. Ainsi, la simplification irrigue l'ensemble des parties de ce rapport :

- ▀ la clarification des compétences proposée constitue une simplification dès lors qu'elle vise à identifier un responsable pour chacune des politiques publiques et à limiter les enchevêtrements ;
- ▀ la réforme des finances locales vise à simplifier le schéma de financement des collectivités en supprimant les nombreuses références au passé, en limitant le nombre de critères retenus pour le calcul de la dotation générale de fonctionnement ;
- ▀ s'agissant des structures de coopération des collectivités, au premier rang desquelles, les EPCI, les statuts seraient simplifiés et les modalités d'organisation donneraient une large part à la contractualisation dont le contenu serait à la main des collectivités en lieu et place des structures obligatoires (CTAP, CTEC, PETR) ;
- ▀ s'agissant de l'accompagnement des collectivités en matière d'ingénierie et de financement, les interventions de l'État et de ses agences seraient davantage coordonnées sous l'égide du préfet.

En outre, grâce à un pouvoir réglementaire renforcé et l'autonomie de la « branche » fonction publique territoriale, ce rapport donne aux élus locaux les outils pour pratiquer eux-mêmes une forme de simplification dans chaque territoire.

1.4. Donner aux employeurs territoriaux la responsabilité de gestion de la fonction publique territoriale

Une « branche » fonction publique territoriale à la main des employeurs territoriaux

L'organisation interne des collectivités renvoie à la gestion par les 42 300 employeurs territoriaux de près de deux millions d'agents dont 75 % de fonctionnaires¹³³. Celle-ci est marquée, entre autres, par la grande variété des métiers exercés (70 cadres d'emploi, 10 filières métiers) et par une proportion d'agents de catégorie C de 75 % contre 20 % au sein de l'État et moins de 50 % des personnels hospitaliers. Ces spécificités ont conduit les collectivités et les associations d'élus à s'organiser progressivement pour se saisir des problématiques propres à la fonction publique territoriale (FPT).

Sans remettre en cause le cadre statutaire général commun aux trois versants de la fonction publique, la responsabilisation des employeurs territoriaux, sous le contrôle du législateur et dans un dialogue repensé avec l'État, est une réponse ambitieuse aux enjeux financiers et humains auxquels font face les collectivités.

Les employeurs des collectivités territoriales et les organisations syndicales devraient se structurer au sein d'une « branche » nationale de la fonction publique territoriale. Elle permettrait l'adoption d'accords s'appliquant au plan national, dans la droite ligne du rôle croissant joué par la conférence des employeurs territoriaux (CET), structure informelle regroupant les associations d'élus locaux¹³⁴. La mise en place de cette instance est le reflet de la maturité des employeurs territoriaux, de l'expérience de quarante ans de gestion de la FPT et de ses structures telles que le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion.

Il est proposé que la CET prenne la forme d'une union fédérative. Elle pourrait à ce titre recourir au format associatif, pour fédérer entre elles les associations nationales d'élus locaux. Au titre de sa représentativité, cette fédération nationale devrait nécessairement réunir des représentants de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale

133. Philippe Laurent, Corinne Desforges, et Mathilde Icard, rapport du gouvernement relatif à l'attractivité de la fonction publique territoriale, janvier 2022.

134. La CET a depuis sa création montré son utilité et a par exemple eu un rôle majeur dans la signature, le 11 juillet 2023, d'un accord national sur la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale. De son côté, l'État a associé de manière croissante cette structure informelle aux discussions nationales.

(EPCI). Elle serait reconnue par la loi comme partie prenante des négociations professionnelles relatives à la FPT.

Cette branche aurait vocation à assurer en autonomie et au niveau national l'ensemble des négociations statutaires, indiciaires et indemnitaires de l'ensemble de la FPT.

Donner la gestion du point d'indice applicable à la FPT aux employeurs territoriaux

Comme l'ont montré les débats qui ont suivi les hausses du point d'indice décidées par le gouvernement en 2022 et 2023, les employeurs territoriaux ont, légitimement, une réflexion en opportunité, de même que l'État en tant qu'employeur, sur la temporalité et l'amplitude de la modification du point d'indice. Au-delà du risque financier que cela fait peser sur les collectivités, ce fonctionnement concentre la responsabilité aux mains de l'État qui est à la fois employeur des agents de l'État et décideur pour les employeurs territoriaux.

Ainsi, l'évolution de la valeur du point d'indice doit être définie par la branche « FPT » dans le cadre d'une « négociation annuelle obligatoire ». Celle-ci jouerait ainsi un rôle déterminant, en responsabilité, dans un dialogue social propre, tenant compte des enjeux spécifiques aux collectivités territoriales.

Concrètement, cette absence d'automaticité entre versants pourrait se traduire par une décorrélation de la valeur du point d'indice dans la fonction publique territoriale par rapport aux autres versants, en fonction des décisions de la branche, renforçant ainsi de manière très claire la responsabilité et la légitimité de la décision prise et financée par l'ensemble des collectivités.

1.4.3.1. Simplifier la gestion des ressources humaines

La simplification des règles de gestion propres à la FPT serait l'un des premiers chantiers dont pourrait se saisir la nouvelle branche, en lien notamment avec les réflexions en cours dans le cadre du projet de loi relatif à la fonction publique. Elle pourrait notamment conduire des travaux sur :

- les modalités de recrutement des agents : simplification des concours sur titres dans la FPT, primo-recrutement en CDI, valorisation de l'expérience dans le secteur privé, simplification des seuils appliqués au recrutement des emplois fonctionnels (directeurs généraux des services, directeur généraux adjoints, etc.) ;
- les promotions et parcours des agents : assouplissement de l'obligation de quotas de promotion, réforme de l'insuffisance professionnelle, dispositifs de rupture conventionnelle ;
- les règles de rémunération et de lien entre les rémunérations des fonctionnaires et contractuels (dont les membres de cabinet).

Plus généralement, ces évolutions doivent avoir lieu sans remettre en cause ni le statut des fonctionnaires et les garanties associées pour les agents, ni la mobilité entre versants de la fonction publique. Au contraire, celle-ci doit être encouragée. À cet égard, les différences de pratiques de rémunération sont déjà existantes à travers notamment le régime indemnitaire, comme elles le sont également entre ministères et entre collectivités.

PROPOSITION 23 : REDONNER LA MAIN AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX EN STRUCTURANT UNE « BRANCHE » FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE QUI AURAIT NOTAMMENT LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉVOLUTION DU POINT D'INDICE. SIMPLIFIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU QUOTIDIEN (RECRUTEMENT, PROMOTION, RÉMUNÉRATION) SOUS L'ÉGIDE DE CETTE NOUVELLE BRANCHE. OBLIGER LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX À PLUS DE TRANSPARENCE DANS LEUR GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

Enfin, dans une logique de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et d'une fonction publique qui reste unitaire, il importe que l'État s'assure de manière rigoureuse du respect par les collectivités des obligations législatives applicables à l'ensemble de la fonction publique (temps de travail, médecine de prévention, déontologie, etc.). De même, la transparence sur les données relatives à la gestion des ressources humaines doit être renforcée, de manière à améliorer la comparabilité entre collectivités et leur performance, mais aussi afin d'informer le citoyen-contribuable sur la gestion des ressources humaines de sa collectivité.

2. Pour plus d'efficacité démocratique

La décentralisation est indissociable de la démocratie locale et des milliers d'élus qui la composent, véritable « *réseau sanguin de la démocratie française* »¹³⁵. Plus qu'une répartition des compétences, la décentralisation est un mode de partage du pouvoir politique et des responsabilités entre d'une part le pouvoir vertical de l'État, et d'autre part le pouvoir horizontal des collectivités territoriales.

Au-delà des réformes institutionnelles, la démocratie locale ne peut s'exercer efficacement que si le citoyen identifie les responsabilités politiques de chacun et croit à la capacité d'agir des élus locaux. Ainsi, la clarification des compétences et des moyens d'action à disposition des collectivités, proposée dans ce rapport, constitue la première des solutions pour conforter la démocratie locale. De même, une démocratie locale qui fonctionne bien assure une plus grande proximité entre le citoyen-usager-contribuable et le décideur, et donc une plus grande efficacité du service public local.

Le modèle français repose sur la démocratie représentative, avec un chef d'exécutif souvent bien identifié de la part des citoyens. Ce dernier dispose d'un pouvoir de décision fort, sous le contrôle d'une assemblée délibérante souvent composée d'une majorité absolue. Ce système politique nous semble devoir être conforté. Plébiscité par les Français, il permet aux collectivités territoriales d'avoir une action déterminée, sur toute la durée d'un mandat, et permet une responsabilité politique identifiée et incarnée par le chef d'exécutif.

Pour conforter la démocratie locale, il faut donc poursuivre deux objectifs : renforcer l'importance de chaque élection locale, à travers des responsabilités mieux identifiées, et améliorer les conditions d'exercice des élus locaux pour lever les freins aux candidatures et valoriser la prise de risque une fois en mandat.

Ces deux objectifs nous conduisent ainsi à préconiser l'instauration d'un conseiller territorial, pour mieux articuler le département et la région, et permettre aux élus des deux échelons de sortir d'une forme d'anonymat, peu propice à l'exercice démocratique. De même, ils doivent conduire à revenir sur les anomalies démocratiques des scrutins de Paris, Lyon et Marseille dans lesquels les électeurs ne peuvent voter directement pour la liste de leur futur maire.

135. Terra Nova, « *Pour une nouvelle grammaire de la décentralisation* », novembre 2016.

2.1. Modifier les modes de scrutin pour clarifier les choix démocratiques

2.1.1. L'ORGANISATION DE LA COMPLÉMENTARITÉ DES ACTIONS DÉPARTEMENTALES ET RÉGIONALES : LE CONSEILLER TERRITORIAL

La proposition phare du rapport « Balladur » de disposer d'un même élu siégeant à la fois au département et à la région avait donné lieu à la création d'un conseiller territorial par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cependant, cette disposition avait été abrogée au début du quinquennat suivant et n'a donc jamais été mise en œuvre.

Pourtant, le conseiller territorial apparaît, dans son principe, toujours pertinent. La réforme de 2009 visait à « *féderer les deux niveaux d'administration concernés, tout en assurant aux territoires une représentation à l'échelon régional dont ils ne bénéficient aujourd'hui que de manière imparfaite* »¹³⁶. Il est donc à la fois un outil de coordination entre deux échelons et un moyen d'assurer la représentation équitable de tous les départements d'une même région.

Le besoin d'articulation entre ces deux strates s'inscrit dans la continuité du besoin de clarification des compétences. Charge serait donnée au nouveau conseiller territorial de faire dialoguer les politiques publiques entre elles, par exemple le développement économique et l'insertion, le tourisme et la culture, ou encore la gestion des collèges et des lycées. De même, la planification (objectif de zéro artificialisation nette, planification écologique) organisée par le conseil régional nécessite que ses élus soient les porte-voix de leur territoire et qu'ils la déclinent dans les échelons inférieurs. Par ailleurs, il limiterait les interventions concurrentes de ces deux strates. Au-delà des schémas institutionnels et organisationnels que l'on peut élaborer pour la décentralisation, l'action publique locale est aussi une affaire de personnes, de relations interpersonnelles entre élus et avec les forces vives du territoire.

Par ailleurs, cette réforme est un outil pour enrayer le mouvement d'anonymisation des élus locaux. À l'exception du maire et du président du conseil régional, participant davantage à la politique nationale, beaucoup de citoyens ignorent qui sont « leurs » élus locaux. En unifiant les élections régionales et départementales, on donne une plus forte visibilité à ces élus, ce qui ne pourra que favoriser la clarté des choix démocratiques.

136. Comité pour la réforme de l'action publique locale présidé par Édouard Balladur, « *Il est temps de décider* », rapport au Président de la République, mars 2009.

Néanmoins, la modification du périmètre des régions en 2015 et la réforme de la carte cantonale¹³⁷ rendent définitivement caduque le conseiller territorial tel qu'élaboré en 2010. Il faut inventer un nouveau système.

Pour cela, notre priorité a été de conserver le principe d'une élection cantonale avec binôme paritaire, de garder le même nombre d'élus régionaux et de disposer d'assemblées départementales de taille suffisante. Le conseiller territorial, élu dans un canton, garantit l'ancrage territorial des élus régionaux et leur proximité avec la population. Chacun saura demain qui le représente au conseil régional.

Différentes variantes ont été étudiées, afin de respecter l'ensemble des principes constitutionnels : les écarts démographiques d'une circonscription électorale à l'autre devant rester inclus dans un tunnel de plus ou moins 20 % ; la non-tutelle d'une collectivité sur une autre ; le principe de libre candidature et de pluralisme.

L'option qui respecte les principes constitutionnels tout en permettant une implantation locale aux conseillers territoriaux consiste en un scrutin binominal majoritaire à deux tours (comme actuellement pour les élus départementaux), avec le fléchage de l'un des deux membres du binôme pour siéger dans les deux instances, l'autre membre siégeant exclusivement au conseil départemental. Par ailleurs, pour assurer l'objectif de la parité dans chacune des instances, qui n'est pas garanti par la seule parité du binôme, il pourra être mis en place un système de pénalités financières pour les partis présentant un nombre non paritaire de candidats fléchés vers le conseil régional.

Les autres scénarios étudiés tels qu'un scrutin avec une part de conseillers régionaux élus sur une liste à la proportionnelle, ont été écartés pour des raisons de non-conformité avec les principes constitutionnels ou la taille des assemblées.

PROPOSITION 24 : ÉLIRE, LORS D'UN MÊME SCRUTIN AU NIVEAU CANTONAL, LES CONSEILLERS RÉGIONAUX ET LES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX.

Afin d'éviter un fort accroissement du nombre d'élus siégeant dans les assemblées des grandes régions, tout en respectant le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, il est nécessaire de procéder à un redécoupage des cantons et de fixer un seuil minimal du nombre d'élus au conseil départemental pour les plus petits départements. Ce nombre pourrait être fixé à 16¹³⁸. Un tel plancher avait été mis en place en 2010 et validé par le Conseil constitutionnel. Il conduit à une légère surreprésentation des départements les plus ruraux au sein des plus grandes régions.

137. Loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

138. Dans sa décision n° DC 2010-618, le Conseil constitutionnel avait jugé qu'en estimant que le nombre minimal pour assurer un fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale était de 15 membres, le législateur n'avait pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste.

En cela, le scénario proposé ne conduit aucunement à l'effacement des départements ruraux.

Dans le scénario présenté, le nombre de conseillers départementaux serait porté à 3 374 en France métropolitaine hors Corse, dont 1 687 conseillers territoriaux siégeant dans les deux instances, contre 3 938 conseillers départementaux et 1 671 conseillers régionaux aujourd'hui. En outre, la taille des assemblées régionales serait préservée (cf. tableau 7). Ce scénario conduit à une légère diminution du nombre total de conseillers départementaux, même si, à la différence de la réforme de 2010, la réduction du nombre d'élus à des fins budgétaires ne constitue pas l'un des objectifs de la création d'un conseiller territorial.

**TABLEAU 7 :
TAILLE INDICATIVE DES ASSEMBLÉES RÉGIONALES
AVANT ET APRÈS RÉFORME**

Région	Nombre de conseillers régionaux avant réforme	Nombre de conseillers territoriaux après réforme
Grand-Est	169	166
Nouvelle-Aquitaine	183	198
Auvergne-Rhône-Alpes	204	205
Bourgogne-Franche-Comté	100	103
Bretagne	83	79
Centre-Val-de-Loire	77	77
Île-de-France	209	196
Occitanie	158	208
Hauts-de-France	170	119
Normandie	102	112
Pays-de-la-Loire	93	103
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	123	121

Source : Mission.

2.1.2. ÉLIRE LES MAIRES DE PARIS, LYON ET MARSEILLE SELON LE DROIT COMMUN

Dès l'« acte I » de la décentralisation, Paris, Lyon et Marseille ont bénéficié d'un régime électoral spécifique. La loi du 31 décembre 1982 dite « loi PLM »¹³⁹ crée les conseils d'arrondissement ou de secteur présidés par un maire d'arrondissement ou de secteur. À la différence des autres communes de France, les conseils municipaux et les maires de Paris, Lyon et Marseille ne sont pas élus sur un scrutin de liste au

139. Loi du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

suffrage universel direct. Le conseil de Paris et les conseils municipaux de Lyon et Marseille sont composés de conseillers élus par arrondissement ou secteur, qui élisent ensuite le maire de la ville.

Ce mode d'élection pose un problème démocratique. Un maire peut être élu avec une minorité de voix, du fait de l'élection des conseillers municipaux par arrondissement avec une prime majoritaire de 50 %. Cette élection par arrondissement est par ailleurs incohérente avec la répartition des compétences entre la mairie centrale et les arrondissements, la majorité d'entre elles étant exercée par la mairie centrale. À titre d'exemple, pour la ville de Paris, les dotations à la disposition des mairies d'arrondissement s'élèvent à 156 M€ en 2023¹⁴⁰, soit moins de 2 % du budget de la ville (10,8 Md€). L'élection au suffrage universel direct du maire de ces trois villes renvoie ainsi à l'impératif de clarté des choix démocratiques.

Pour autant, dans le cadre d'une réforme électorale, la suppression des conseils d'arrondissement et de secteurs apparaîtrait comme un recul démocratique et serait contraire au besoin de proximité exprimé par les citoyens. S'il ne dispose pas d'une personnalité morale ni d'un budget propre, le conseil d'arrondissement exerce notamment des compétences consultatives sur tout projet dans le périmètre de l'arrondissement, sur les subventions versées aux associations de quartier, et des compétences délibératives sur la gestion et l'implantation des équipements de proximité¹⁴¹. Ils sont enfin des interlocuteurs quotidiens de leurs administrés.

Nous proposons ainsi la mise en place d'une élection municipale à deux urnes, avec une première urne pour l'élection du conseil municipal (ou conseil de Paris), et une deuxième urne pour l'élection du conseil d'arrondissement (ou de secteur). Les nombres de conseillers municipaux seraient inchangés. Par ailleurs, le cumul des deux mandats serait autorisé.

PROPOSITION 25 : ÉLIRE LES CONSEILLERS DE PARIS ET LES CONSEILLERS MUNICIPAUX DE LYON ET MARSEILLE AU SCRUTIN DE LISTE À DEUX TOURS. MAINTENIR UNE ÉLECTION DES CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT OU DE SECTEUR AU SCRUTIN DE LISTE.

S'agissant spécifiquement de la ville de Lyon, se pose la question de la concomitance avec l'élection métropolitaine qui est une collectivité territoriale de plein exercice. De toute évidence, la coexistence de trois urnes nuit à la lisibilité de l'élection. Pour autant, le scrutin métropolitain et les élections municipales sont indéniablement liés dès lors que la métropole de Lyon dispose des compétences d'un EPCI (voirie, collecte et traitement des déchets, mobilités, grands équipements). La dissociation

140. Récapitulation des états spéciaux d'arrondissements, budget primitif de la ville de Paris, exercice 2023. Ce budget comprend une dotation de gestion locale, une dotation d'animation locale et une dotation d'investissement.

141. Articles L. 2511-10 à L. 2511-22 du CGCT.

des élections municipales et métropolitaines en alignant ces dernières sur le calendrier des élections départementales¹⁴² présente un risque de blocage institutionnel de la métropole, notamment dans le cas d'un changement de majorité dans la ville de Lyon. Il est ainsi proposé de réaliser le scrutin métropolitain deux ou trois mois après l'installation des conseils municipaux. Ce décalage vise également à distinguer les projets municipaux du projet métropolitain, ce dernier devant s'inscrire dans le sillage des résultats municipaux. Pour autant, l'organisation de trois scrutins pour le bloc municipal à Lyon, et donc de trois campagnes différentes, pourrait conduire à interroger, à moyen terme, le maintien d'une métropole à statut particulier ou des arrondissements.

S'agissant des compétences des arrondissements, il revient au conseil municipal ou au conseil de Paris de mettre en place les délégations prévues par la loi¹⁴³ pour partager l'exercice des compétences entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement.

2.1.3. « RÉNOVER » LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE

La phrase d'Alexis de Tocqueville sur la force de la commune n'a pas perdu de sa pertinence : « *C'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir.* »

Le maire reste, de loin, l'élu qui inspire le plus confiance aux Français. Rare élection à résister à l'érosion de la participation électorale, elle doit néanmoins être modernisée.

Les modalités d'élections municipales dans les plus petites communes doivent être renouvelées pour entrer dans le droit commun et se conformer à l'exigence de parité des conseils municipaux. Le scrutin de liste paritaire doit être ainsi appliqué dans l'ensemble des communes quelle que soit leur taille.

De plus, au regard des difficultés rencontrées par les communes, en particulier rurales, à constituer des listes et de la hausse du nombre de démissions des élus municipaux, le nombre de conseillers municipaux pour les communes de moins de 499 habitants pourrait être abaissé de deux pour s'établir à 9 conseillers, et à 13 conseillers pour les communes de 500 à 1 499 habitants. Pour les communes de plus de 1 499 habitants, il pourrait être proposé de réduire de 20 % le nombre de conseillers municipaux. Le nombre d'adjoints municipaux serait maintenu. Cette réduction de l'ordre de 100 000 du nombre d'élus municipaux vise aussi à rendre du

142. Proposition du rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la « *Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun* » par M. Mathieu Darnaud et M^{me} Françoise Gatel, décembre 2022.

143. Articles L. 2511-17, L. 2511-19 et L. 2511-22 du CGCT.

pouvoir d'agir aux maires, entourés d'une équipe plus restreinte qui pourrait être mieux rémunérée. Elle facilite aussi la constitution de listes, renforçant, de fait, la liberté de candidature.

PROPOSITION 26 : GÉNÉRALISER L'ÉLECTION AU SCRUTIN DE LISTE PARITAIRE POUR L'ENSEMBLE DES COMMUNES. RÉDUIRE DE 20 % LE NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX.

En complément, il convient de trouver les moyens de faire participer davantage les citoyens aux délibérations locales dans le cadre de la démocratie participative. Les collectivités territoriales se sont largement appropriées ces nouveaux outils que sont les budgets participatifs, les conseils de quartier ou les votations¹⁴⁴. Ces dispositifs ont été étendus dans le cadre de la loi 3DS¹⁴⁵. Il convient aujourd'hui aux collectivités qui ne l'auraient pas déjà fait de se saisir de ces nouveaux outils plutôt que de les y contraindre par la loi.

144. Voir M. Valiergue, « *Démocratie locale malmenée : la délibération au secours de la représentation* », Fondation Jean Jaurès, octobre 2023.

145. L'article 14 de la loi 3DS crée une nouvelle possibilité d'utiliser le droit de pétition locale dans les seules collectivités territoriales.

2.2. Un véritable statut des élus locaux pour faire vivre la démocratie locale

Dans une démocratie représentative, l' élu local doit disposer d'un statut protecteur. C'est une condition à l'exercice serein de leurs responsabilités, mais aussi à la levée des barrières aux candidatures. Se mettre au service de la collectivité, par sa candidature puis son élection, doit être encouragé car il s'agit d'un bel engagement au service de notre République. Reconnaître les élus locaux à leur juste valeur, ce n'est pas un quelconque « cadeau » aux élus, c'est faire vivre la démocratie locale. Les crises vécues au cours des dernières années ont réaffirmé l'importance des élus locaux, au premier rang desquels les maires, comme la cellule de base de la démocratie et de l'action publique et comme complément indispensable aux représentants de l'État. On constate pourtant une difficulté à trouver des candidats dans les communes les plus petites. Plus encore, lors des dernières élections municipales, seulement 19,8 % des maires élus étaient des femmes, tandis que 55,3 % avaient plus de 60 ans¹⁴⁶, ce qui pose la question de la diversité des candidatures. Ces difficultés ne pourront être résolues que par une amélioration concrète des conditions d'exercice du mandat.

Le Gouvernement, à travers la convention nationale de la démocratie locale, et les délégations aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale et du Sénat, se sont saisis de la question du statut de l' élu. La loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux a constitué une première étape. Deux propositions de loi ont été déposées par les députés M^{me} Violette Spillebout et M. Sébastien Jumel¹⁴⁷, et les sénateurs M^{me} Françoise Gatel, MM. Matthieu Darnaud, François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et Hervé Marseille¹⁴⁸. Cette dernière proposition a été adoptée à l'unanimité des 342 votants lors de sa séance du 7 mars 2024.

Les travaux menés par le Parlement comme ceux conduits par le Gouvernement, présentent des propositions très complètes permettant de rénover profondément le statut de l' élu local. Nous proposons d'y ajouter des éléments supplémentaires sur la responsabilité pénale des élus, les modalités de cumul des mandats et les indemnités.

Sur les éléments généraux du statut, le ministère chargé des collectivités territoriales, qui a déjà organisé une convention nationale des élus locaux, pourrait conduire une concertation avec les parlementaires auteurs des propositions de loi et les associations d'élus pour déterminer le meilleur vecteur permettant de mettre en œuvre rapidement ces propositions.

146. Associations des maires de France, « La carte d'identité des maires de 2020 », octobre 2020.

147. Proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 6 février 2024 portant réforme du statut de l' élu local et co-signée également par M. David Valence, M. Stéphane Delautrette, M. Emmanuel Mandon, M^{me} Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Jean-Claude Raux, M. Sébastien Rome, M. Benjamin Saint-Huile, M. Alexandre Vincendet.

148. Proposition de loi déposée au Sénat le 18 janvier 2024 portant création d'un statut de l' élu local, et co-signée par 309 sénateurs.

2.2.1. LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT

Il s'agit d'améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat, impératif pour diversifier le profil des élus locaux.

Pour cela, il faut tout d'abord lever les obstacles financiers à l'exercice du mandat. Les élus locaux doivent être remboursés des frais engagés au titre de leur mandat tels que les frais de déplacement, les aménagements pour les élus en situation de handicap, ou les frais additionnels des élus étudiants. Ensuite, face à des mandats chronophages, il est nécessaire d'assurer une meilleure conciliation entre l'exercice du mandat et la vie personnelle de l' élu. Les frais de garde d'enfants doivent être mieux pris en compte, de même que la situation des élus exerçant leur droit au congé maternité ou paternité, ou placés en congé maladie.

Ensuite, une meilleure conciliation entre le mandat local et la vie professionnelle peut être trouvée. Les autorisations d'absence des maires doivent être étendues de même que les crédits d'heures dont disposent les maires et leurs adjoints. Par ailleurs, le statut spécifique des élus locaux doit être mieux pris en compte au sein des entreprises. À la sortie de leur mandat, leur expérience doit être reconnue par une validation des acquis de l'expérience ou s'ils souhaitent rejoindre la fonction publique à travers le « troisième concours ». Les élus pourraient, de plus, bénéficier d'un accompagnement spécifique pour assurer leur retour vers la vie professionnelle en lien avec France Travail, et la durée de leur mandat doit être intégrée dans le calcul de leurs droits au titre de l'assurance chômage ou de l'ancienneté au sein de leur entreprise. En outre, l'allocation différentielle de fin de mandat doit être étendue à tous les maires d'une commune de plus de 500 habitants et adjoints d'une commune de plus de 3 500 habitants.

Pour encourager les candidats les plus éloignés de la politique locale, la formation des élus locaux nécessite d'être réformée, pour les aider à mieux appréhender leur fonction. Les exécutifs doivent bénéficier d'une formation initiale leur présentant leurs droits et leurs obligations, en particulier en matière déontologique, et en les sensibilisant à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Le congé formation pourrait être étendu et l'offre élargie en ouvrant à l'ensemble des élus les formations dispensées par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

PROPOSITION 27 : DONNER UN VÉRITABLE STATUT AUX ÉLUS LOCAUX POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LEUR MANDAT TEL QUE PROPOSÉ PAR LES PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LES DÉPUTÉS M^{ME} VIOLETTE SPILLEBOUT ET M. SÉBASTIEN JUMEL¹⁴⁹, ET LES SÉNATEURS M^{ME} FRANÇOISE GATEL, MM. MATTHIEU DARNAUD, FRANÇOIS-NOËL BUFFET, BRUNO RETAILLEAU ET HERVÉ MARSEILLE¹⁵⁰.

149. Proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 6 février 2024 portant réforme du statut de l' élu local.

150. Proposition de loi déposée au Sénat le 18 janvier 2024 portant création d'un statut de l' élu local.

2.2.2. LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS

L'exemplarité des élus et la possibilité que leur responsabilité pénale soit engagée participent de la crédibilité de la démocratie locale. Néanmoins, ainsi que l'a évoqué le Président de la République lors de la « convention des managers de l'État » du 12 mars dernier, la multiplication des cas d'engagement de la responsabilité pénale des élus¹⁵¹, y compris lorsque ce qui est en cause n'est pas une faute de comportement personnel mais une décision indissociable de l'exercice des fonctions électives, produit à la fois un effet d'inquiétude et de découragement des élus. Un subtil équilibre doit donc être trouvé entre l'indispensable responsabilité juridique et personnelle des décideurs publics pour les fautes les plus graves, *a fortiori* quand elles sont intentionnelles, et la nécessité d'éviter de punir trop sévèrement des fautes ne mettant pas en cause la bonne foi du décideur¹⁵², au risque de figer l'action publique locale. Une forme de proportionnalité doit être trouvée.

Un premier outil est la transparence, car elle protège le décideur public et permet d'anticiper les situations à risque. À ce titre, les déclarations d'intérêt sont nécessaires. L'obligation de déclaration des dons ou avantages d'une valeur supérieure à plus 150 €, qui est prévue pour les parlementaires¹⁵³, pourrait être étendue aux autres titulaires d'un mandat électif.

Ensuite, il s'agit d'amorcer une réflexion sur les éventuelles réformes de la responsabilité pénale des élus locaux. Le Premier ministre a confié à M. Christian Vigouroux une mission sur le régime de responsabilité pénale des décideurs publics, qui formulera des propositions étayées sur ce sujet. Nous n'entendons donc pas présenter des préconisations trop précises en la matière, mais tracer quelques principes généraux qui méritent d'être étudiés, sur la base des préoccupations formulées par les auditions que nous avons menées.

Tout d'abord, en droit français, le conflit d'intérêts peut exister entre deux intérêts publics¹⁵⁴, et peut être qualifié même si l'élu ne tire pas un avantage de la situation d'interférence. Or, l'action publique locale se caractérise justement par une profusion de structures publiques (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, offices publics de l'habitat etc.) qui constituent autant de risques pour les élus locaux. Cette définition du conflit d'intérêts se traduit lors des conseils par un ballet absurde et incessant d'entrées et de sorties des élus qui mettent à mal le fonctionnement normal des assemblées délibérantes. Malgré l'exception introduite par la loi 3DS¹⁵⁵, cette définition du conflit d'intérêts reste trop extensive et peut

151. D'après l'observatoire SMACL, le nombre d'élus locaux poursuivis serait en hausse de 15 % pour la mandature 2020-2026, alors qu'il avait déjà augmenté de 55 % lors de la précédente mandature.

152. « *La police ne doit pas tirer sur les moineaux à coups de canon* » : commentaire de la décision *Kreuzberg* du 14 juin 1882 par le juriste allemand Fleiner en 1912.

153. Article 4 de la décision du bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011, article 8 du Code de conduite des représentants d'intérêts au Sénat.

154. Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

155. Depuis la loi 3DS, l'article L. 1111-6 du CGCT prévoit que les représentants d'une collectivité territoriale ou

toujours conduire l'élu à s'exposer à un risque pénal s'il arbitre une décision faisant intervenir deux personnes morales publiques qu'il représente. Il est donc proposé de restreindre davantage les qualifications de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics.

Deuxièmement, nous préconisons de réinterroger une partie des infractions pénales les moins répréhensibles, en ce qu'elles peuvent conduire à la condamnation, parfois lourde, d'un élu local pour des fautes sans intention malveillante, et en particulier dans le champ complexe de la commande publique. Dès lors qu'il y a une intentionnalité ou une faute particulièrement grave, le juge pénal doit pouvoir engager la responsabilité des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. A *contrario*, les fautes de gestion, qui sont souvent des erreurs non-intentionnelles, doivent pouvoir donner lieu, le cas échéant, à une sanction, car il ne s'agit en aucun cas d'exonérer un élu ou un fonctionnaire de sa responsabilité. Elles pourraient être déclassées¹⁵⁶ en infractions administratives, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens.

Pour ce faire, il est suggéré d'étudier l'extension aux élus de certaines infractions du régime de la responsabilité des gestionnaires publics issu de l'ordonnance du 23 mars 2022, en remplacement de certaines infractions pénales ou en échange de la réduction de certaines contraintes procédurales sur ces délits pénaux¹⁵⁷. Il y aurait donc une cohérence à ce que les élus et les autres décideurs publics relèvent d'un même régime de responsabilité, devant le juge financier, puisqu'ils sont déjà soumis aux mêmes obligations en particulier en matière de commande publique.

Enfin les élus et leurs collaborateurs doivent être accompagnés par la formation et le conseil juridique à la fois à titre préventif pour leur éviter de commettre des illégalités involontaires et afin de prévenir tout risque de manquement à la déontologie.

PROPOSITION 28 : DANS LE CADRE DE LA MISSION CONFÉE À M. CHRISTIAN VIGOUROUX SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE, ÉTUDIER LES MODALITÉS DE DÉPÉNALISATION DE CERTAINS DÉLITS AU PROFIT D'INFRACTIONS FINANCIÈRES RELEVANT DE LA COUR DES COMPTES.

d'un de leur groupement désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou de droit privé ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt faisant obstacle à ce qu'ils délibèrent sur les affaires intéressant la collectivité ou le groupement représenté, sauf lorsque les délibérations portent sur des actes relevant du code de la commande publique, une garantie d'emprunt, certaines aides, leur désignation ou rémunération au sein de la personne morale concernée.

156. En particulier, nous avons identifié le délit de favoritisme et le détournement de fonds par négligence comme posant de nombreuses difficultés au niveau local.

157. Au regard de la jurisprudence récente de la Cour des comptes, un tel mouvement de déclasserement devrait conduire à la réécriture de certaines infractions financières, en particulier au L. 131-9 du code des juridictions financières, pour mieux couvrir la commande publique.

2.2.3. LES INDEMNITÉS DES ÉLUS LOCAUX

Au-delà des conditions d'exercice du mandat, nous avons porté une attention particulière à la question des indemnités des élus locaux, et tout particulièrement celles des maires et de leurs adjoints.

S'il n'est pas recommandé d'aller vers une professionnalisation des fonctions exécutives locales associée à une rémunération¹⁵⁸, la démocratie locale a un coût et il est nécessaire de « *donner à plus de citoyens les moyens matériels et financiers d'exercer un mandat d'élu pour qu'ils puissent vivre sans préjudice de leur vie personnelle* »¹⁵⁹. À ce titre, les indemnités des maires et celles de leurs adjoints pourraient être revalorisées entre 10 % et 15 % pour les communes de moins de 20 000 habitants (cf. tableau 8) et la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) serait augmentée de 10 %. Cette évolution est comparable à la hausse du coût de la vie depuis la dernière revalorisation des indemnités des élus locaux, en 2020, hors augmentation du point d'indice de la fonction publique. Cette revalorisation irait de pair avec la suppression des indemnités des élus siégeant dans les syndicats au titre de leur mandat. En outre, sur proposition du conseil municipal, les indemnités pourraient être conditionnées à la présence réelle des élus aux conseils municipaux et en commissions. Enfin, les indemnités éventuelles des conseillers et conseillers délégués ne seraient pas prises en compte dans l'enveloppe allouée aux maires et leurs adjoints.

Dans le cadre de la révision des indemnités des élus municipaux, une réflexion pourrait être engagée pour que l'indemnité des maires soit composée d'une fraction forfaitaire et égale pour toutes les communes, afin de reconnaître leur statut d'agent de l'État (officier de police judiciaire, officier d'État civil).

158. Le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, intitulé « *Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur* » et présenté le 16 novembre 2023 par M^{me} Françoise Gatel, MM. François Bonhomme et Éric Kerrouche propose d'engager une réflexion sur la création d'un statut d'élu rémunéré.

159. Pierre Mauroy, « *Refonder l'action publique locale* », rapport au Premier ministre, janvier 2000.

**TABEAU 8 :
INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES
DES MAIRES ET DE LEURS ADJOINTS**

Strate	Avant réforme		Après réforme	
	Maires	Adjointes au maire	Maires	Adjointes au maire
Moins de 500 habitants	1 048	407	1 153	468
500 à 999 habitants	1 656	440	1 822	506
1000 à 3 499 habitants	2 121	814	2 333	895
3 500 à 9 999 habitants	2 260	904	2 599	994
10 000 à 19 999 habitants	2 671	1 130	3 072	1 243
20 000 à 49 999 habitants	3 699	1 356	3 699	1 492
50 000 à 99 999 habitants	4 521	1 808	4 521	1 808
>100 000 habitants	5 960	2 712	5 960	2 712
Maire d'arrondissement	2 980	1 418	2 980	1 418

Source : Art. L. 2123-23 et L. 2511-35 du CGCT, valeur du point d'indice au 1^{er} janvier 2024.

PROPOSITION 29 : REVALORISER LES INDEMNITÉS DES MAIRES ET ADJOINTS DES COMMUNES DE MOINS DE 20 000 HABITANTS.

Enfin, il convient de mieux rémunérer les conseillers municipaux d'opposition, qui certes ne participent pas à l'exécutif communal, mais sont l'un des contre-pouvoirs essentiels de la démocratie locale. Il pourrait par exemple être proposé que le premier candidat de la première liste d'opposition bénéficie d'une indemnité alignée sur celle d'un conseiller municipal délégué.

2.2.4. CLARIFIER LES RÈGLES EN MATIÈRE DE CUMUL DES MANDATS

De nombreux élus locaux et nationaux exercent plusieurs mandats entre le Parlement, la région, le département, l'EPCI et la commune, selon des règles assez complexes et souffrant de nombreuses exceptions voire absurdités : le président d'une métropole peut être président de région, mais pas un maire, un parlementaire peut être conseiller régional d'une grande région, mais pas adjoint au maire d'un modeste village. Une même personne peut être maire, président d'une métropole et vice-président d'une région, réduisant probablement sa capacité à assurer ces trois fonctions exécutives, sans compter les accessoires obligés de ces mandats, comme les représentations dans les syndicats intercommunaux.

Enfin, ces règles ont conduit à distendre le lien entre la démocratie nationale et la démocratie locale en empêchant un parlementaire d'être maire. Autoriser un élu à intervenir sur le plan national et dans sa commune permet de retisser du lien entre ces deux échelons et d'assurer un ancrage territorial. De plus, l'exercice de fonctions exécutives au niveau local constitue une expérience souhaitable pour un mandat national. En effet, être maire, c'est mettre en pratique au quotidien les lois votées au niveau national, c'est également faire émerger des consensus et trouver des compromis pour améliorer le service public.

Nous proposons donc de remettre de la cohérence dans les règles actuelles d'exercice de plusieurs fonctions électives.

Il est proposé de permettre à l'ensemble des parlementaires d'exercer également le mandat de maire ou d'adjoint au maire. Ce double mandat serait autorisé sans limite de seuil de population. De plus, la présidence d'EPCI serait prise en compte dans l'interdiction du cumul de deux chefs d'exécutif locaux, à l'exception du cumul de maire et de président d'EPCI, ces deux derniers mandats étant intimement liés. La règle d'écêtement des indemnités applicable aux élus locaux et nationaux serait maintenue à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base.

PROPOSITION 30 : PERMETTRE À TOUT PARLEMENTAIRE D'EXERCER LE MANDAT DE MAIRE, D'ADJOINT AU MAIRE OU DE PRÉSIDENT D'EPCI. INTERDIRE LE CUMUL DE LA PRÉSIDENT D'UN EPCI AVEC CELLE D'UN DÉPARTEMENT OU D'UNE RÉGION.

3. Pour une organisation entre collectivités plus respectueuse des pouvoirs de chacun

Il serait illusoire que chaque politique publique ne relève que d'un seul niveau de collectivités. Une politique publique renvoie nécessairement à plusieurs compétences. Par exemple, la politique d'insertion, dont le chef de file est le département, est intrinsèquement liée au développement économique de la région ou à la politique d'action sociale conduite par les communes. La décentralisation ne peut s'apparenter à un jardin à la française dans lequel chaque collectivité serait enfermée dans un silo de compétences.

Ensuite, par nature, plusieurs strates se superposent sur un même territoire. La majeure partie de nos voisins européens¹⁶⁰ ont également fait le choix de trois niveaux de collectivités territoriales. Ce choix se justifie dès lors que chacun de ces échelons se saisit à plein de ses spécificités au travers de son action : la proximité et le cadre de vie pour le bloc communal, la proximité pour mettre en œuvre les politiques de solidarité et assurer la résilience des territoires pour le département, la planification pour la région. L'enjeu est de faire de cet enchevêtrement un réseau articulé au service de l'efficacité des politiques publiques.

Enfin, un élu local est avant tout pour le citoyen un des multiples représentants d'une même action publique. Il serait illusoire de demander à tous les citoyens de connaître la répartition des compétences. En revanche, tout élu local doit pouvoir l'orienter, l'accompagner et lui apporter une réponse, même si le problème ne relève pas de sa compétence. Il s'agit là d'un impératif pour lutter contre le sentiment d'impuissance publique qui parcourt notre société et restaurer la confiance des citoyens dans l'action publique.

Pour coordonner les politiques publiques, le législateur a créé la notion de collectivité « cheffe de file » dont le rôle est d'organiser les modalités d'action des compétences commune. Cependant, cette notion n'a que peu de portée dès lors qu'une collectivité ne peut pas imposer à une autre l'organisation de sa propre compétence. Une révision constitutionnelle s'impose pour redonner du contenu à cette notion.

Par ailleurs, la coopération dans les territoires s'organise au sein des EPCI. Après plus de deux décennies d'intégration progressive, ces structures ont su trouver leur place dans le paysage institutionnel et ont atteint aujourd'hui une forme de maturité. Cependant, certaines intercommunalités se heurtent à l'opposition des maires, appartenant souvent aux plus petites communes et ayant le sentiment d'être dépossédés de leurs responsabilités. Il convient de proposer de nouveaux outils de gouvernance pour retrouver la confiance des maires dans leur EPCI. Il s'agit, en particulier, de simplifier l'organisation des compétences intercommunales afin de redonner sens au principe de subsidiarité.

160. Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni.

Parmi les intercommunalités, les métropoles, créées plus récemment¹⁶¹, disposent d'une capacité financière souvent supérieure au département, et parfois comparable à celle de la région. Ces puissantes intercommunalités ont permis de porter à grande vitesse des projets structurants, notamment dans le domaine des mobilités. Cependant, leur priorité ne doit plus être de concentrer les richesses sur leur périmètre mais d'irriguer les territoires alentours. À cette fin, le département doit être préservé pour assurer la solidarité entre ces grandes agglomérations et les territoires ruraux ou périurbains.

161. Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

3.1. Un chef de file aux responsabilités clairement identifiées

Il n'y a pas d'enchevêtrement dès lors que les actions respectives des collectivités sont clairement articulées entre elles. Autrement dit, pour chaque politique publique, y compris partagée, un coordinateur doit être clairement identifié.

À cet effet, le constituant a inscrit en 2003 dans l'article 72 de la Constitution la notion de chef de filât qui prévoit que « *la loi peut autoriser l'une des collectivités ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Cependant, ce principe n'a jamais trouvé son application concrète, notamment parce que le Conseil constitutionnel a adopté une jurisprudence restrictive en la matière, donnant la primauté au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Il a donc jugé qu'une collectivité chef de file peut organiser et « *non déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* »¹⁶². Pour autant, la volonté du constituant, telle qu'exprimée dans l'exposé des motifs était de confier « *à une collectivité « chef de file » le soin de définir les modalités de l'action menée conjointement* »¹⁶³.

Cette jurisprudence a pour effet l'impossibilité de confier au chef de file le pouvoir réglementaire sur une compétence dès lors que ce pouvoir s'impose à une autre collectivité, y compris si elle y est habilitée par la loi. Le corolaire est qu'un pan du pouvoir réglementaire dans le champ des compétences décentralisées doit être exercé par l'État. À titre d'exemple, l'absence de contenu donné au chef de file constitue une difficulté dans le domaine des mobilités, notamment pour assurer l'intermodalité des réseaux de transport. Il est ainsi proposé une révision constitutionnelle pour permettre au chef de file de fixer les modalités d'action commune par voie réglementaire, à la condition qu'il y soit habilité par la loi.

Le chef de file aurait dès lors trois prérogatives exclusives : l'exercice du pouvoir réglementaire sur sa compétence, la fonction de planification et l'organisation des financements croisés. En outre, le chef de file doit aussi organiser les modalités de remontées de l'information et définir les standards en termes de systèmes d'information. L'ensemble des prérogatives du chef de file pourrait être défini en loi organique.

Par ailleurs, d'un point de vue générale, les instances de coopération prévues par la loi et n'ayant pas fait leur preuve pourraient être supprimées ou rendues optionnelles telles que la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)¹⁶⁴. Elles seraient

162. Conseil constitutionnel, 24 juillet 2008, DC n° 2008-567.

163. Exposé des motifs du projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République, déposé au Sénat le 16 octobre 2002.

164. Proposition du rapport d'information de la mission d'information du Sénat du 5 juillet 2023 « *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires* » par M^{me} Maryse Carrère et M. Mathieu Darnaud.

remplacées par une organisation plus souple par le biais de conventions et de contrats entre collectivités.

PROPOSITION 31 : ENGAGER UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE AFIN DE FAIRE DU CHEF DE FILE LE DÉTENTEUR DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ET L'ORGANISATEUR DES FINANCEMENTS DANS LE CHAMP DE SA COMPÉTENCE. ASSOULIR LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES COMPÉTENCES PARTAGÉES EN SUPPRIMANT OU RENDANT OPTIONNELLES LES INSTANCES DE COOPÉRATION PRÉVUES PAR LA LOI, TELLES QUE LA CTAP.

Par ailleurs, le rôle du chef de file ne sera rendu pleinement effectif que si la liste actuelle des chefs de filât¹⁶⁵ est revue pour être mise en cohérence avec les compétences de chacune des collectivités (cf. partie 1.1.4). En particulier, certains chefs de filât se recoupent tels que «la mobilité durable » dévolue au bloc communal et les « mobilités » confiées à la région.

165. Article L. 1111-9 CGCT.

3.2. Une répartition des compétences entre les communes et l'EPCI simplifiée et conforme au principe de subsidiarité

Ces vingt dernières années, les EPCI se sont imposés sur tout le territoire français, d'abord par des incitations puis de manière obligatoire, sous l'égide du préfet. Ce regroupement est la nécessaire contrepartie au maintien de 34 935 communes.

Aujourd'hui, les élus sont globalement satisfaits des services rendus par leur EPCI : 50 % des maires estiment être « bien » ou « très bien » associés au fonctionnement de leur EPCI, contre 24,6 % d'insatisfaits¹⁶⁶. La Cour des comptes fait le constat, quant à elle, que cette intégration intercommunale a globalement apporté des améliorations dans la qualité des services publics rendus par le bloc communal¹⁶⁷. En moyenne, un EPCI exerce 32 compétences, démontrant une intégration volontaire qui va au-delà des seules compétences actuellement obligatoires.

Une majorité d'élus rencontrés exprime le souhait de ne pas revenir sur cette intégration ni de relancer une phase de redécoupage de la carte intercommunale. L'objectif doit être maintenant de « laisser vivre » et de donner toute sa liberté à une intercommunalité désormais mature et correctement insérée dans le paysage institutionnel français, dans laquelle les maires s'organisent autour d'un projet commun et d'une gouvernance renouvelée. La loi 3DS a introduit des souplesses dans l'organisation des EPCI¹⁶⁸. Il est aujourd'hui possible de leur donner une pleine liberté d'organisation de leurs compétences sans pour autant engendrer un mouvement de démutualisations.

3.2.1. APPROFONDIR L'INTERCOMMUNALITÉ PAR PLUS DE LIBERTÉ

Après une longue phase de contraintes, il n'est pas souhaitable d'augmenter le nombre de compétences obligatoires des EPCI sur tout le territoire national. Les élus sont aujourd'hui les mieux à même de décider à quel niveau chacune des compétences doit être exercée, selon les caractéristiques de leur territoire et leurs projets locaux. Désormais, les EPCI sont suffisamment matures et leurs compétences obligatoires acquises et maîtrisées pour fonder leur évolution sur la liberté et la subsidiarité.

Le choix des compétences attribuées à l'EPCI serait drastiquement simplifié par la suppression des quatre statuts distincts d'intercommunalité associés à des

166. Cevipof, « Enquête 2023 sur les maires de France », novembre 2023.

167. Cour des comptes, « Finances publiques locales pour 2022, fascicule 2 », rapport public thématique, octobre 2022.

168. En particulier, l'article 17 introduit la possibilité de transferts à la carte des compétences facultatives aux EPCI.

compétences obligatoires spécifiques. Le nouveau statut juridique commun à tous les EPCI serait associé à une liste de compétences obligatoires pour lesquelles la coopération intercommunale est indispensable : eau et assainissement¹⁶⁹, collecte et traitement des déchets ménagers, développement économique, accueil des gens du voyage, transports collectifs et habitat.

Cette liste correspond aux compétences obligatoires des communautés de communes à laquelle s'ajoutent les transports collectifs et l'habitat. Pour ces deux dernières compétences, elles ne sont pas nécessairement exercées par les plus petites intercommunalités. Si elles le sont, l'EPCI doit en assurer obligatoirement l'exercice.

Les EPCI seraient libres de se saisir de toute autre compétence. Celles-ci pourraient être transférées « à la carte », selon les modalités introduites par la loi 3DS¹⁷⁰, ou sur l'ensemble du périmètre de l'EPCI, à l'exception des compétences nécessitant un schéma recouvrant, par nature, l'ensemble de l'EPCI (plan local de l'habitat par exemple). Lors de la mise en place de la réforme, la « clause du grand-père » s'appliquerait aux compétences déjà exercées par l'EPCI afin de limiter le risque de démutualisations. Seul un vote à la majorité qualifiée du conseil communautaire pourrait conduire à « redescendre » une compétence aux communes selon la règle de droit commun.

PROPOSITION 32 : SIMPLIFIER LES INTERCOMMUNALITÉS AUTOUR D'UN SEUL STATUT JURIDIQUE ASSOCIÉ À UNE LISTE UNIQUE DE COMPÉTENCES OBLIGATOIRES.

Les intercommunalités pourraient donc se saisir librement des compétences de leur choix sans contraintes liées à des effets de seuil. L'ambition n'est pas d'amorcer un vaste mouvement de démutualisations.

La disparition des quatre statuts d'intercommunalité n'engendrerait pas d'obligation de changer le nom des EPCI existants : les métropoles et les différentes communautés pourront continuer à adopter l'appellation qu'elles souhaitent.

Enfin, en matière de mobilité et de transport, beaucoup de communautés de communes, de par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, avaient laissé la compétence subsidiaire aux régions considérant leur manque de moyens d'ingénierie, et regrettent cette option depuis. Il pourrait être proposé de donner la compétence de manière systématique à l'EPCI, et s'il le souhaite, celui-ci pourrait la déléguer à la région.

169. D'ici le 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes conformément à la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.
170. Article L. 5211-17-2 du CGCT.

3.2.2. OSER LA SUBSIDIARITÉ : L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ET LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES

L'intérêt communautaire est le principal outil pour donner du corps au principe de subsidiarité en permettant aux élus d'organiser différemment une compétence sur le territoire. Il s'applique à l'ensemble des compétences facultatives et permet à l'EPCI de distinguer au sein d'une même compétence ce qui relève de la mise en œuvre d'actions de proximité par les communes, de ce qui relève des actions de l'intercommunalité. Il permet également à l'EPCI d'exercer la compétence sur une partie des communes qui le composent. Ces libertés données dans l'organisation des compétences intercommunales doivent encourager l'EPCI à se saisir d'un plus grand nombre de compétences.

Les EPCI peuvent également déléguer par convention aux communes des prestations de services ou la création et la gestion d'équipements et inversement¹⁷¹. Il est proposé d'étendre le champ des délégations de compétences d'EPCI vers le département et la région à l'ensemble des compétences y compris les compétences obligatoires qui sont parfois déjà exercées par un syndicat mixte au niveau départemental (traitement des déchets, eau, assainissement).

Enfin, dans un objectif de mutualisation et d'optimisation des moyens, la mise en place de services administratifs communs entre l'EPCI et ses communes constituent également l'une des modalités de coopération renforcée entre les EPCI et les communes qui a été assouplie par la loi 3DS¹⁷². Ce dispositif pourrait être encouragé, notamment pour la fusion de services administratifs alors que les effectifs des communes ont continué à croître de 15 % entre 2000 et 2019 malgré le transfert de compétences vers l'EPCI¹⁷³.

Les EPCI ont vocation à incarner la coopération intercommunale. Grâce aux propositions du présent rapport, leur organisation et les modalités de prise de compétences seraient rendues beaucoup plus flexibles, pour s'adapter à chaque territoire. Dès lors, il n'apparaît pas pertinent de laisser subsister des syndicats intercommunaux qui recouvrent, partiellement ou totalement, le périmètre d'un EPCI. La simplification des strates de collectivités territoriales doit conduire à réduire de nouveau leur nombre, qui s'élève à 9 065 en 2023, dès lors que la compétence pourrait être exercée par un EPCI voire un département. Aussi, il est proposé de convoquer la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) pour déclencher une nouvelle vague de suppressions des syndicats dont l'utilité ne serait pas avérée : il ne s'agit pas de dissoudre des

171. Articles L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1 et L. 5217-7 du CGCT.

172. L'article 180 de la loi 3DS prévoit que les agents de ces services communs peuvent être placés sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de l'intercommunalité en fonction des missions réalisées.

173. Cour des comptes, « *Les finances locales, un mode de financement à redéfinir* », rapport annuel thématique, mars 2023.

structures qui fonctionnent bien ou qui sont complémentaires des EPCI. Le préfet serait doté d'un pouvoir contraignant pour prononcer des dissolutions¹⁷⁴. De plus, les indemnités versées par les syndicats aux élus siégeant dans leur conseil d'administration seraient supprimées dans le cadre plus général de la réforme des indemnités des élus¹⁷⁵.

Enfin, pour que l'EPCI soit reconnu comme la seule strate d'élaboration du projet de territoire, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) seraient supprimés. Ils avaient été créés par la loi Maptam de 2014, en remplacement des « Pays », supprimés en 2010 par la loi portant réforme des collectivités territoriales. Cet échelon intermédiaire entre le département et l'intercommunalité pouvait être pertinent dans les territoires ruraux lorsque le seuil de population des EPCI s'élevait à 5 000 habitants. Depuis la loi NOTRe et l'instauration d'un seuil à 15 000 habitants, l'existence de cette strate n'est plus justifiée. Si la structure juridique est supprimée, l'idée d'une libre coopération entre EPCI est évidemment conservée.

PROPOSITION 33 : ENGAGER UN PROCESSUS DE DISSOLUTION DES PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR) ET D'UNE PARTIE DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX.

3.2.3. GOUVERNANCE DES EPCI : CONFORTER LA PLACE DU MAIRE, SOLIDIFIER LES PROJETS DE TERRITOIRE

Il a été proposé d'élire l'exécutif de l'EPCI au suffrage universel¹⁷⁶. Cette préconisation ne paraît pas opportune car elle conduirait à un conflit de légitimité entre les conseils municipaux et communautaires et à la création d'une quatrième strate de collectivités. Elle se traduirait inévitablement par une dévitalisation des communes et de la fonction de maire. Enfin, formuler une telle proposition conduit à ignorer le caractère spécifique de l'EPCI : ce n'est pas une collectivité territoriale, mais une structure de coopération qui doit être mise au service d'un projet de territoire afin de développer l'ensemble du bassin de vie.

La légitimité de l'EPCI peut être accrue par une plus grande association des maires dans sa gestion. En effet, le maire est l' élu local connu de tous. Dès lors, il doit pouvoir signaler les difficultés des services publics intercommunaux, peser sur les décisions affectant son territoire et être consulté sur les projets structurants de l'EPCI.

Il est donc nécessaire de conforter les outils créés récemment en matière de gouvernance des EPCI. En particulier, la question de la place des maires est d'autant

174. Tel qu'il avait été prévu à l'article 40 de la loi NOTRe.

175. Disposition également prévue par la loi NOTRe mais abrogée par la loi engagement et proximité de 2019.

176. Proposition de loi relative à l'élection au suffrage universel direct de l'exécutif des EPCI de M. Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 2 novembre 2021.

plus prégnante dans les EPCI dits « XXL » qui ne doivent pas les déposséder de leur rôle décisionnaire malgré le poids tout relatif de leur voix au sein du conseil communautaire. En premier lieu, la création obligatoire d'une conférence des maires, sauf lorsque le bureau de l'EPCI comprend l'ensemble des maires des communes membres¹⁷⁷, a permis de créer une instance de dialogue. Nous préconisons de donner un rôle plus important à celle-ci en lui permettant de voter une « motion d'alerte » à l'encontre du bureau sur un projet donné ou sur les modalités de gouvernance. Cette motion devrait être déposée par au moins 25 % des maires, puis adoptée aux trois cinquièmes des maires. Son adoption se traduirait par l'inscription obligatoire de ce débat au conseil communautaire suivant. Les conférences territoriales des maires pourraient également voter une motion d'alerte sur un projet donné, adopté à la majorité des trois-quarts. L'objectif de ces dispositifs est d'encourager l'exécutif de l'EPCI à trouver des compromis avec les maires des communes concernées par un projet ou autour d'une gouvernance en amont de l'adoption des délibérations.

En parallèle, l'EPCI doit être le lieu de construction d'un projet de territoire, au profit de l'ensemble du bassin de vie qu'est l'EPCI. Il doit permettre aux communes et à leurs groupements de travailler de concert sur la base d'une vision collective du territoire. La loi a déjà créé plusieurs outils : le pacte de gouvernance¹⁷⁸ et le pacte fiscal et financier¹⁷⁹. Ils peuvent aussi se doter d'un projet de territoire. Les EPCI se sont largement saisis de ces outils : en 2023, deux tiers des intercommunalités avaient un pacte de gouvernance, et 80 % un pacte financier et fiscal¹⁸⁰. En particulier, le pacte de gouvernance doit viser à articuler la vie municipale et la vie intercommunale afin de rationaliser le nombre de réunions et faciliter l'exercice du mandat. En effet, la fonction de conseiller communautaire se traduit par une multiplication des réunions en conseil ou commissions s'ajoutant à celles du mandat de conseiller municipal, et donc par un inévitable absentéisme.

La première année suivant l'élection municipale doit être l'occasion pour le conseil communautaire de définir, collectivement, un projet pour les six années suivantes et la gouvernance et les moyens financiers pour l'atteindre. Aussi, nous proposons de rendre obligatoire l'adoption, dans les 9 mois suivants l'élection de l'organe délibérant de l'EPCI, d'un projet de territoire, d'un pacte de gouvernance et d'un pacte fiscal et financier.

PROPOSITION 34 : RENFORCER LA PLACE DES MAIRES AU SEIN DE L'EPCI EN DONNANT LA POSSIBILITÉ À LA CONFÉRENCE DES MAIRES DE VOTER UNE MOTION D'ALERTE. RENDRE OBLIGATOIRE L'ADOPTION D'UN PACTE DE GOUVERNANCE, D'UN PACTE FISCAL ET FINANCIER ET D'UN PROJET DE TERRITOIRE.

177. Article L. 5211-11-3 du CGCT.

178. Article L. 5211-11-2 du CGCT.

179. Article L. 5211-28-4 du CGCT.

180. Enquête d'« Intercommunalités de France » auprès des présidents d'intercommunalités, novembre 2023.

La concentration de la fiscalité économique au niveau des EPCI a conduit à la mise en place des attributions de compensation : l'EPCI reverse aux communes la différence entre les recettes fiscales intercommunales et le coût des compétences transférées des communes à l'EPCI. Le montant des compensations est libre¹⁸¹ et peut s'écarter des évaluations proposées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Les attributions de compensation sont figées au moment du transfert de la compétence et difficiles à réviser par la suite. En conséquence, certaines EPCI versent trop ou trop peu d'attributions de compensation selon les cas, créant des difficultés de gestion, comme observées dans certaines intercommunalités comme la métropole Aix-Marseille-Provence (cf. partie 3.4).

En conséquence, il est proposé d'assouplir les modalités de révision des attributions de compensation, qui serait adoptée par un vote à la majorité des deux tiers du conseil communautaire, sans obligation de recueillir l'accord de chaque commune¹⁸². En outre, pour les EPCI les plus peuplés, la CLECT pourrait être présidée par un magistrat de la chambre régionale des comptes, sans droit de vote, comme cela s'est fait en 2015 pour les transferts de compétences des départements vers les métropoles et les régions¹⁸³. Il serait susceptible d'offrir une garantie d'impartialité à l'ensemble des communes, sans être décisionnaire pour autant. Enfin, le montant des attributions de compensation ne pourrait plus dépasser l'évaluation des charges transférées faite par la CLECT.

PROPOSITION 35 : RÉFORMER LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE COMPENSATION DES EPCI AUX COMMUNES.

3.2.4. RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACTION DU BLOC COMMUNAL PAR LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

Le regroupement de communes est un moyen de répondre au sentiment d'impuissance qu'ont parfois les élus municipaux et permet de renforcer les compétences communales. Ce dispositif doit être à nouveau encouragé, en ayant non pas comme premier objectif de réduire le nombre de communes, mais de consolider les ressources des communes les plus petites. Elles constituent également un moyen d'affermir la place de la commune au sein des EPCI. Pour autant, le mouvement de fusion de communes s'est arrêté¹⁸⁴. Cela a conduit à l'adoption de mesures financières en loi de finances pour 2024 qui garantissent de manière

181. Article 1609 nonies C-V-1° bis du code général des impôts

182. Cela ne doit pas conduire à une baisse de ressources soudaine et de forte ampleur.

183. Article 133 de la loi NOTRe.

184. 787 communes nouvelles ont été créées entre 2010 et 2022.

pérenne le niveau de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes nouvelles¹⁸⁵.

D'autres freins pourraient être levés en supprimant ou lissant les effets de seuils, notamment liés à la loi SRU¹⁸⁶. Par ailleurs, l'incitation à la création de communes nouvelles nécessite un portage politique fort par l'État, qui pourrait mettre en place une campagne de communication auprès des maires et un accompagnement spécifique par les préfetures. De plus, une conférence départementale, sous l'égide du président du conseil départemental, pourrait être convoquée à cet effet.

PROPOSITION 36 : RELANCER LE PROCESSUS DE CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES EN LEVANT LES FREINS ASSOCIÉS AUX EFFETS DE SEUIL, ET PAR UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DE L'ÉTAT.

Par ailleurs, le régime de fusion de communes pourrait être simplifié en supprimant les communes dites associées, héritées de la « loi Marcellin » de 1971¹⁸⁷, pour les transformer en communes nouvelles avec des communes déléguées ou en prévoyant les modalités permettant leur défusion.

185. Articles 134 et 240 de la loi de finances pour 2024.

186. Voir propositions de la mission « flash » sur les communes nouvelles réalisée par les députés M. Stéphane Delautrette et M^{me} Stella Dupont en 2023, et le rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif aux communes nouvelles des sénateurs M^{me} Françoise Gatel et M. Éric Kerrouche en 2023.

187. La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « Loi Marcellin » prévoyait la possibilité de fusion de communes avec deux formes distinctes : celle de la fusion simple et celle de la fusion-association.

3.3. L'EPCI dans son territoire

3.3.1. ORGANISER SON ARTICULATION AVEC LE DÉPARTEMENT

La question de l'articulation de l'action des intercommunalités et des départements se pose dès lors que leur capacité financière peut être similaire dans certains territoires. En outre, le département qui a la compétence de « *promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental* »¹⁸⁸ doit venir en soutien des communes et des EPCI dans les territoires disposant d'une plus faible capacité d'action.

Il est ainsi proposé que les intercommunalités recouvrant les actuelles métropoles¹⁸⁹ ou représentant plus d'une certaine proportion de la population départementale, par exemple 40 %, aient l'obligation d'une contractualisation avec le département sur leurs compétences respectives.

À titre d'exemple, 16 intercommunalités, hors métropoles, représentent plus de 40 % de la population du département : la communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole représente 58 % de la population du département. Il apparaît pertinent que le département et l'intercommunalité organisent leurs compétences dans ces territoires, qui sont aussi le chef-lieu du département. Jusqu'à présent, seules les métropoles avaient cette obligation et devaient prendre au moins trois compétences du département¹⁹⁰. Il serait mis fin à cette obligation rigide au profit d'accords locaux plus libres.

Ce contrat fixerait les compétences déléguées ou transférées du département vers l'EPCI et réciproquement des EPCI vers le département, ainsi que les modalités de transfert ou de délégation. Le contenu serait pleinement laissé à la main des élus. En outre, certains services, en particulier d'ingénierie, pourraient être mis en commun. Le préfet pourrait se substituer en cas d'insuffisance dans la répartition des compétences.

PROPOSITION 37 : RENDRE OBLIGATOIRE LA CONTRACTUALISATION ENTRE LE DÉPARTEMENT ET L'EPCI DÈS LORS QUE LA POPULATION INTERCOMMUNALE REPRÉSENTE UNE PART SIGNIFICATIVE DE LA POPULATION DÉPARTEMENTALE.

188. Article L. 3211-1 du CGCT.

189. Sont considérées comme métropole, les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants, ou de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre (au 31 décembre 2015) le chef-lieu de région, centre d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

190. L'article L.5217-2 du CGCT prévoit la délégation ou le transfert d'au moins 3 compétences départementales à la métropole sur 9 par convention avec le département. En l'absence de convention, 8 des 9 compétences sont transférées à la métropole.

3.3.2. ANCRER LES MÉTROPOLES DANS LEUR TERRITOIRE

Depuis les années 2000, la mondialisation a encouragé la concurrence entre territoires au niveau supranational. Face à cette nouvelle tendance, les métropoles sont apparues comme un moyen de concentrer le capital humain et le capital financier pour encourager le développement économique, selon la théorie que cette hyper-concentration serait la condition d'une économie de l'innovation¹⁹¹. Cela s'est traduit par plusieurs lois visant à favoriser la montée en puissance des métropoles¹⁹² grâce au transfert de certaines compétences de l'État et des départements, avec pour objectif affiché, à l'époque, de supprimer ces derniers¹⁹³. Certes, le mouvement de métropolisation progresse dans tous les pays occidentaux et agit comme un levier de développement essentiel, cependant il engendre une concentration des richesses et la polarisation entre des hypercentres dynamiques et des territoires périphériques¹⁹⁴.

Aussi l'organisation des pouvoirs locaux doit viser à faire des métropoles les locomotives du développement de leur territoire. Or, les récentes réformes ont davantage visé à consolider les compétences des métropoles plutôt qu'à les tourner vers les territoires périphériques. La métropole de Lyon a ainsi été perçue comme la forme institutionnelle la plus aboutie pour accompagner ce mouvement de métropolisation, grâce à une collectivité à statut particulier couvrant un périmètre large, et dont le conseil métropolitain est élu au suffrage universel. Cependant, le modèle lyonnais ne constitue pas un modèle déployable dans d'autres métropoles en raison des difficultés de gouvernance et de son éloignement des territoires alentours (cf. partie 3.4). Par ailleurs, le transfert ou la délégation forcée de compétences relevant du département n'a pas permis de doter les métropoles d'attributions véritablement nouvelles et s'est souvent réduit au strict minimum prévu par la loi. Enfin, tous les autres projets de fusion entre département et métropole ont échoué aux motifs du coût associé à l'absorption des compétences sociales et au risque de raviver les tensions entre rural et urbain¹⁹⁵.

Dès lors que l'objectif de « *faire des grandes villes françaises de véritables métropoles* »¹⁹⁶ concentrant les richesses et résolument tournées vers l'international est atteint, il convient désormais de trouver les conditions pour permettre à ces pôles économiques d'irriguer l'ensemble des territoires environnants. À ce titre, l'action du département est légitime y compris dans les territoires les plus urbains

191. Christian Saint-Étienne, « *Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse* », La Documentation française, 2009.

192. Loi RCT en 2010, loi Maptam en 2014, et loi NOTRe en 2015.

193. L'exposé des motifs de la loi NOTRe indique que « *le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020* ».

194. Hervé Le Bras, « *Métropoles et périphérie : un paradoxe social* », *Constructif*, vol. 48, no. 3, 2017, pp. 8-14.

195. Rapport d'information de la mission d'information du Sénat du 15 septembre 2020 « *Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?* » par M^{me} Cécile Cukierman.

196. Comité pour la réforme de l'action publique locale présidé par Édouard Balladur, « *Il est temps de décider* », rapport au Président de la République, mars 2009.

pour assurer la solidarité territoriale, mais à la condition que les actions des deux collectivités ne soient pas concurrentes et les compétences mutualisées dès que possible.

Les intercommunalités répondant aux critères démographiques actuels d'une métropole et les départements doivent contractualiser pour organiser le partage de leurs compétences respectives ou de leurs services, comme proposé précédemment. Par ailleurs, elles devraient également contractualiser avec les régions sur les compétences économiques et les mobilités. En outre, les compétences de développement économique (foncier économique, aides aux entreprises, etc.) devraient être précisément partagées sur le périmètre métropolitain. Les métropoles devraient également participer obligatoirement à l'élaboration du SRDEII.

De plus, si de multiples bonnes pratiques ont déjà été mises en œuvre¹⁹⁷, il n'existe pas d'outils contraignants pour organiser les compétences au-delà de la métropole. La mise en place d'une contractualisation entre la métropole et son *hinterland* devrait être rendue obligatoire¹⁹⁸ dans le champ des mobilités, de l'urbanisme et du développement économique. Par ailleurs, la participation déjà obligatoire des métropoles au contrat de plan État-Région (CPER) pourrait donner lieu à un volet obligatoire sur la coopération entre les métropoles et leurs territoires voisins¹⁹⁹.

PROPOSITION 38 : METTRE EN PLACE UNE CONTRACTUALISATION OBLIGATOIRE ENTRE LA MÉTROPOLE ET LE DÉPARTEMENT, ET LA MÉTROPOLE ET LA RÉGION POUR PARTAGER LES COMPÉTENCES SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN. PRÉVOIR UNE CONTRACTUALISATION ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES EPCI ALENTOURS.

197. À titre d'exemple, le pôle métropolitain de Nantes Saint-Nazaire coordonne les compétences dans les domaines du développement économique, des mobilités et de l'urbanisme.

198. Cette possibilité est déjà donnée par la création d'un établissement public, dit pôle métropolitain, constitué de la métropole et des EPCI environnants.

199. Proposition du rapport d'information de M^{mes} Françoise Gatel, Dominique Estrosi Sassone, Michelle Gréaume et Sylvie Robert, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 11 juin 2021.

3.4. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille : trois créations récentes qui nécessitent des évolutions structurelles

Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille, regroupant 10,5 millions d'habitants²⁰⁰, ont un caractère structurant pour notre pays. Chacune d'entre elles présente des particularités en matière de gouvernance et de compétences qui sont autant le fruit d'histoires différentes que le reflet de territoires, eux aussi, singuliers. Ainsi, il convient de ne pas chercher à harmoniser leur organisation. Cependant, chacune est pénalisée par des défauts de gouvernance qui mettent à mal la réussite du projet métropolitain et qui nécessitent d'être corrigés.

3.4.1. LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS : REVENIR À UNE ORGANISATION PLUS COMPRÉHENSIBLE

La métropole du Grand Paris n'est pas parvenue à atteindre l'objectif initial de « *penser le développement de Paris dans une perspective beaucoup plus large que les limites du périphérique, que les limites de la Petite Couronne, beaucoup plus large que celles de l'Île-de-France* »²⁰¹. Ce constat s'appuie autant sur le nombre de compétences exercées que sur son budget « *marginal à l'échelle de la métropole* »²⁰². S'agissant des compétences, elle a mis six ans pour élaborer son schéma de cohérence territoriale (SCOT) « *dont les faiblesses sont préoccupantes* » en raison notamment de sa difficulté à imposer une vision sur le devenir du territoire. Elle n'est pas parvenue à faire adopter son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), et à porter des opérations d'aménagement d'envergure métropolitaine. Finalement, huit ans après sa création, elle a, au titre de ses réalisations, la construction de la piscine olympique et l'exercice de la compétence Gemapi. S'agissant de son budget propre, il reflète l'étroitesse des compétences exercées. En 2023, son budget propre prévisionnel s'élevait à 113 M€ pour 3 392 M€ reversés aux communes et établissements publics territoriaux (EPT) par la métropole²⁰³. Quant aux investissements, ses dépenses d'équipements directes étaient prévues à 36 M€.

Pour résoudre cette situation, une voie consisterait à renforcer les compétences de la métropole du Grand Paris. Cependant, la coexistence de cinq strates sur le territoire métropolitain conduit à une inévitable dilution des responsabilités et

200. 7,1 millions d'habitants pour la métropole du Grand Paris, 1,4 million pour la métropole de Lyon et 1,9 million pour la métropole de Marseille au 1^{er} janvier 2024.

201. Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur le projet du Grand Paris, faite à Paris le 29 avril 2009.

202. Cour des comptes, « *L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris – Bilan et perspectives* », rapport public thématique, janvier 2023.

203. Métropole du Grand Paris, Budget Principal 2023.

limite, de fait, la puissance d'un échelon métropolitain. Ainsi, l'option retenue doit plutôt être de supprimer la métropole du Grand Paris. Les EPT qui exercent actuellement des compétences proches d'une communauté d'agglomération seraient transformés en EPCI à fiscalité propre. Cependant, cette transformation nécessite de maintenir une péréquation entre les territoires les plus riches et les territoires les plus pauvres de l'ancienne métropole.

Dans le cadre de leur transformation en EPCI, la carte des actuels EPT pourrait être revue par l'intermédiaire d'une commission de la coopération intercommunale sous la tutelle du préfet de région. À la différence de la logique qui prévaut dans les autres territoires, ces nouveaux EPCI ne doivent pas chercher à s'articuler autour d'une ville-centre, qui est ici la capitale. Ils doivent tenir compte des relations et mutualisations déjà existantes entre communes et de la place spécifique des départements sur le territoire dense.

Une fois la métropole supprimée, se pose naturellement la question de la strate légitime pour porter le projet métropolitain du Grand Paris dont l'intérêt reste présent malgré la disparition de la strate administrative. S'agissant de la répartition des compétences actuellement dévolues à la métropole, elle doit faire l'objet d'une concertation rassemblant les nouveaux EPCI, les départements et la région. Néanmoins, il reviendrait au conseil régional de porter le projet métropolitain au travers d'une « région-métropole ».

En effet, les enjeux métropolitains dépassent largement les frontières de la « petite couronne » et de l'actuelle métropole notamment eu égard aux questions de mobilités et de foncier économique. À titre d'exemple, les aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly ou le « Cluster Paris-Saclay » mais aussi les pôles urbains résultant des villes nouvelles (Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise, Évry, Saint-Quentin-en-Yvelines, etc.) devraient relever du périmètre métropolitain. Par ailleurs, la région dispose de la compétence développement économique et est chef de file en matière de mobilités. Dans ce contexte, la mise en place d'un conseiller territorial dans la région Île-de-France serait de nature à permettre l'émergence d'un projet métropolitain associant les départements et la région.

PROPOSITION 39 : SUPPRIMER LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, TRANSFORMER LES EPT EN EPCI ET RÉPARTIR LES COMPÉTENCES ENTRE LES EPCI, LES DÉPARTEMENTS ET LA RÉGION. FAIRE À TERME DE L'ÎLE-DE-FRANCE UNE « RÉGION-MÉTROPOLE ».

L'organisation des compétences et des infrastructures sur le périmètre dense nécessite la mise en place d'une conférence métropolitaine rassemblant la ville de Paris, les EPCI et départements de la petite couronne, le conseil régional et le préfet de région. Elle aurait notamment vocation à organiser le financement et la planification des infrastructures structurantes de la métropole (portes du périphérique, accès routiers de Paris, bois de Vincennes et de Boulogne, etc.) et à

définir l'organisation des grands syndicats (syndicat des eaux d'Île-de-France, syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, etc.). Enfin, le boulevard périphérique, aujourd'hui voie municipale de la ville Paris, devrait être recentralisé comme le sont déjà l'ensemble des axes stratégiques reliant la capitale (A1, A4, A6, A13, A15, A86, etc.). En effet, le périphérique est le lieu de passage obligé de plus d'un million de travailleurs quotidiens venus du reste de l'Île-de-France et au-delà²⁰⁴. Ce transfert permettrait d'assurer la continuité de tous ces axes stratégiques, d'autant que son exploitation relève en partie de la préfecture de police de Paris.

PROPOSITION 40 : METTRE EN COHÉRENCE LA GESTION DES AXES ROUTIERS STRATÉGIQUES EN ÎLE-DE-FRANCE, NOTAMMENT EN NATIONALISANT LE BOULEVARD PÉRIPHÉRIQUE DE PARIS.

3.4.2. LA MÉTROPOLE DE LYON : MIEUX ASSOCIER LES COMMUNES

Créée le 1^{er} janvier 2015²⁰⁵, cette collectivité territoriale à statut particulier dispose de compétences élargies regroupant celles d'une métropole de droit commun et d'un département. La métropole de Lyon détient ainsi un important pouvoir d'agir qui est vu comme bénéfique par l'ensemble des parties prenantes et donnant lieu à des investissements massifs dans les transports en commun et un plan vélo d'envergure²⁰⁶. Cependant, depuis 2020 et l'élection au suffrage universel du conseil métropolitain, sa gouvernance est contestée par 49 des 59 maires de la métropole qui la jugent excessivement centralisée et verticale²⁰⁷. Ils ne s'estiment pas suffisamment associés, en particulier pour les projets métropolitains qui affectent leurs territoires. En outre, ils souhaitent que la poursuite de la métropole de Lyon se fasse sous le statut d'EPCI de droit commun.

La métropole de Lyon pose avant tout le problème d'une double légitimité sur un même territoire, celle des maires, élus pour exercer les compétences municipales et celle de l'exécutif métropolitain, élu pour exercer les compétences notamment intercommunales (voirie, gestion et traitement des déchets, équipements métropolitains, etc.). Sans revenir sur son statut actuel de collectivité territoriale à statut unique, bénéfique pour le développement de la métropole, l'enjeu est de proposer des améliorations de la gouvernance pour mieux y associer les maires et assurer un meilleur partage des compétences.

204. « *Analyses des usages et des usagers du boulevard périphérique parisien* », étude réalisée pour le compte de la Ville de Paris le 8 février 2021.

205. Loi du 27 juillet 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Matptam).

206. Création d'un réseau express vélo, « les voies lyonnaises », doté d'un budget de 100 M€ entre 2020 et 2026 ; doublement du budget d'investissement de Sytral mobilités.

207. Communiqué de presse du 9 novembre 2023 de Philippe Cochet, maire de Caluire-et-Cuire et président du groupe « *La Métro Positive* », et Marc Grivel, président du groupe « *Synergies élus et citoyens* ».

La métropole de Lyon est le seul territoire où se superpose deux clauses générales de compétence : celle de la commune et celle de la métropole. Cette spécificité est d'autant plus étonnante que cette collectivité à statut particulier regroupe les compétences d'une intercommunalité et du département qui ne disposent pas de la clause générale de compétence. Il est proposé de supprimer la clause générale de compétence de la métropole et de redéfinir la répartition des compétences entre la métropole d'une part, et les communes d'autre part, telles que la voirie et les équipements métropolitains. Cette répartition serait sanctuarisée dans le pacte de cohérence métropolitain. Par ailleurs, les poids de la conférence métropolitaine des maires et des conférences territoriales seraient renforcés en leur permettant de voter une « motion d'alerte » sur un projet ou sur la gouvernance comme les EPCI de droit commun (cf. partie 3.2).

Enfin, le conseil métropolitain pourrait être élu sur une circonscription unique avec une prime majoritaire réduite à 25 % contre 50 % aujourd'hui²⁰⁸. Il pourrait être prévu que cette liste soit organisée en section comme pour le scrutin régional afin d'assurer la représentation des différents territoires. Aujourd'hui, l'élection du conseil métropolitain sur un scrutin proportionnel de liste dans chacune des 14 circonscriptions infra-métropolitaines exacerbe les tensions entre l'exécutif de la métropole et les maires. Cette modalité conduit à focaliser le scrutin métropolitain sur des enjeux locaux propres à la circonscription, d'autant plus si celle-ci coïncide avec un nombre réduit de communes²⁰⁹, plutôt qu'autour d'un projet métropolitain. Par ailleurs, cette proposition permet de dissocier les légitimités municipales et métropolitaine. La réduction de la prime majoritaire viserait à donner une place privilégiée à l'opposition dès lors que la gouvernance de la métropole, qui est aussi une intercommunalité, doit permettre de trouver des consensus. Enfin, le décalage entre les élections communales et métropolitaines participe également à une meilleure articulation entre les projets communaux et le projet communautaire (cf. partie 2.1).

PROPOSITION 41 : SUPPRIMER LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE DE LA MÉTROPOLE DE LYON. MIEUX ASSOCIER LES MAIRES À LA GOUVERNANCE EN LEUR CONFÉRANT LA POSSIBILITÉ DE VOTER UNE « MOTION D'ALERTE ». ÉLIRE LE CONSEIL MÉTROPOLITAIN SUR UN SCRUTIN DE LISTE AVEC UNE CIRCONSCRIPTION UNIQUE ET UNE PRIME MAJORITAIRE DE 25 %.

208. Propositions du rapport d'information de M. Mathieu Darnaud et M^{me} Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 décembre 2022, et intitulé « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun ».

209. À titre d'exemple, la commune de Villeurbanne correspond à une des quatorze circonscriptions de la métropole.

3.4.3. MÉTROPOLE DE MARSEILLE : SORTIR DE L'IMPASSE

Dans les Bouches-du-Rhône, la métropole d'Aix-Marseille-Provence recouvre une réalité socio-économique ancienne. Vaste conurbation quasiment continue entre Martigues, Marseille et Aix-en-Provence, jusqu'au Var et au Vaucluse, elle est un bassin de vie de près de 2 millions de personnes. La route entre Aix-en-Provence et Marseille est aujourd'hui l'un des tronçons les plus fréquentés de France, du fait des mouvements pendulaires, tandis que le grand port maritime de Marseille-Fos irrigue toute la zone littorale et l'arrière-pays.

Afin de favoriser le développement économique de ce territoire, les 92 communes qui la composent ont été réunies en 2016 dans une unique métropole à statut particulier. Bien que récente, elle semble aujourd'hui dans une impasse politique et financière. Elle n'a pas encore fait la preuve de son efficacité en matière de développement économique et de services publics, créant de nombreuses crispations. Les conditions de gouvernance et de fonctionnement sont aujourd'hui peu propices au développement de grands projets.

Face à cela, une pression forte, émanant en particulier des deux plus grandes villes, plaide pour la division du territoire métropolitain actuel en deux métropoles, une « métropole de la mer » concentrée sur le littoral autour de Marseille, et une « métropole de la terre » autour d'Aix-en-Provence. Cette division ne serait que le début d'un éclatement progressif en de multiples entités.

Il nous semble que de telles divisions traduiraient un échec qui ne permettrait en rien, dans l'absolu, de mieux répondre aux défis de ce territoire : réindustrialisation en zone portuaire, lutte contre la pauvreté, mise en place d'un réseau de transports publics, etc. Cet éclatement serait en décalage avec la réalité socio-économique de ce territoire et préjudiciable à son potentiel. De plus, il conduirait à un processus de défusion particulièrement énergivore, sans qu'il soit fait la preuve que le service public en sortirait amélioré. Il serait difficilement justifiable que la réussite de « Marseille en Grand » passe par la réduction du territoire métropolitain...

La scission de la métropole actuelle n'est donc pas proposée comme solution aux problèmes qui se posent aujourd'hui.

Afin de résoudre la dichotomie entre la métropole Aix-Marseille-Provence et le département des Bouches-du-Rhône²¹⁰, une fusion des deux ensembles a un temps été envisagée, mais elle doit être écartée. Outre le rejet quasi-unanime des élus locaux, cela conduirait à intégrer les trois EPCI de l'ouest du département à la métropole, alors qu'ils ne présentent que peu de liens et de caractéristiques communes. Pour ces raisons cette option n'est pas davantage retenue.

210. Créée le 1^{er} janvier 2016 par la loi Maptam, la métropole est issue de la fusion de six intercommunalités ; elle compte 92 communes pour 1,9 million d'habitants, soit 93 % de la population des Bouches-du-Rhône et 37 % de la population de l'ensemble de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le conseil métropolitain compte 240 membres.

Au regard des enjeux, il faut redonner sa chance à la métropole dans son périmètre actuel. Cela nécessite cependant des transformations en profondeur.

La métropole doit en tout premier lieu se recentrer sur les enjeux stratégiques de développement du territoire. Cela passe par la définition d'un projet partagé et la clarification de la gestion des compétences.

S'agissant des compétences, la métropole doit se retirer de la gestion de proximité. Nous préconisons de le faire en deux étapes. Tout d'abord, la métropole doit être incitée à la délégation de compétences et à un transfert de certaines d'entre elles vers les communes, grâce à la réduction du nombre de compétences obligatoires (cf. partie 3.2). Il s'agit en particulier de compétences relatives à la rénovation urbaine, à la politique de la ville, à la propreté urbaine et à la voirie. Si cette démarche volontaire n'est pas suffisante et qu'un blocage persiste, une loi spécifique sur la métropole pourrait être adoptée pour rebattre les cartes. Dans ce cas, elle encadrerait les compétences de cette métropole à statut particulier.

Pour assurer le financement des compétences métropolitaines, il convient également de clarifier les relations financières avec ses communes membres. Le niveau de l'attribution de compensation obère la capacité d'investissement de la métropole Aix-Marseille-Provence et fragilise ses équilibres. Son montant demeure très important et pour partie infondé au regard des charges associées à ces compétences²¹¹. Or, pour beaucoup de communes ayant transféré la plupart de leur fiscalité directe à la métropole, les attributions de compensation représentent une part déterminante de leur budget et il semble difficile de les leur réduire. Pour répondre à cette difficulté sans remettre en cause ces attributions de compensation, la métropole a voté une dotation de solidarité communautaire dont la ville-centre, Marseille, peu favorisée jusque-là par les accords intra-communautaires, bénéficie majoritairement²¹². La proposition de réforme des attributions de compensations présentée ci-dessus (cf. partie 2.2) pourrait permettre de rééquilibrer financièrement la métropole en rouvrant ce dossier complexe. Là encore, si un blocage politique demeure et que les attributions de compensation ne sont pas révisées, une loi spécifique à la métropole pourrait imposer la réouverture du chantier des compensations, au besoin sous le contrôle du préfet des Bouches-du-Rhône, pour garantir une meilleure équité entre les communes. Comme alternative, l'État pourrait créer un fonds de péréquation horizontale spécifique à la métropole, sur le modèle du fonds de solidarité de la région Île-de-France, pour contraindre les communes les plus aisées à partager davantage leurs ressources.

211. D'après le rapport de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur de 2022, les attributions de compensation sont surestimées de 147 M€ sur un montant de 640 M€ reversés aux communes.

212. Adoption par le conseil métropolitain du pacte financier et fiscal le 15 décembre 2022.

Enfin, la métropole doit s'interroger sur la qualité de sa gouvernance interne qui doit laisser plus de place à la bonne représentation des deux villes-centres dans ses instances tout en assurant aux maires la possibilité de faire entendre leur voix. Il convient donc de réunir régulièrement la conférence métropolitaine des maires pour faire état de l'exécution du projet métropolitain et promouvoir voire imposer la création de conférences territoriales des maires afin que la métropole dispose d'instances de concertation permettant de maintenir un lien avec les communes membres.

En parallèle, dans le cadre de la réforme des EPCI proposée ci-dessus, la métropole Aix-Marseille-Provence aurait l'obligation de contractualiser avec les EPCI adjacents, et en particulier avec les autres EPCI du département.

PROPOSITION 42 : EN CAS DE BLOCAGE POLITIQUE PERSISTANT, ADOPTER UNE LOI SPÉCIFIQUE À LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE AFIN DE RÉFORMER LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE, D'ATTRIBUTION DE COMPENSATION ET D'EXERCICE DES COMPÉTENCES²¹³.

Sur le cas spécifique des transports, qui font défaut dans la métropole et qui sont une composante importante du plan « Marseille en grand » lancé par le Président de la République²¹⁴, un syndicat des transports pourrait être créé comme dans les grandes métropoles françaises. Regroupant la métropole, les grandes villes, la région et l'État, il aurait pour rôle d'exploiter l'ensemble des réseaux de transport actuels. Pour la construction de nouvelles infrastructures de transport, ce syndicat pourrait s'appuyer sur la société des grands projets (SGP), dont l'expertise est reconnue après avoir conduit avec succès les travaux du Grand Paris.

PROPOSITION 43 : CRÉER UN SYNDICAT DE TRANSPORTS SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE.

213. Proposition également du rapport d'information de M. Mathieu Darnaud et M^{me} Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 décembre 2022 et intitulé « Métropole d'Aix-Marseille-Provence : une métropole à la croisée des chemins ».

214. Discours du Président de la République du Pharo du 2 septembre 2021.

3.5. Le cas spécifique de la Collectivité européenne d'Alsace

La carte régionale²¹⁵ a fait l'objet de vives critiques tant sur la taille des régions que sur les choix opérés lors du redécoupage. S'il ne paraît pas opportun de la rouvrir dix ans après, la demande récurrente et structurée des élus alsaciens pour la création d'une région Alsace doit être abordée dans un débat sur la décentralisation. Celle-ci peut se justifier au regard :

- ▮ de la méthode retenue pour le redécoupage des régions, en 2015, qui n'a pas donné lieu à une large consultation. Le Sénat avait opéré un choix différent en s'exprimant favorablement pour la création de grandes régions mais en adoptant un amendement pour maintenir une région Alsace²¹⁶ ;
- ▮ l'identité de ce territoire, liée notamment à son histoire contemporaine, qui n'emporte pas pour autant de revendications indépendantistes, de même que sa géographie et son inclusion dans l'axe rhénan. Comme l'illustre la région Bretagne, un territoire avec une forte identité est aussi un territoire où les coopérations entre les élus et entre les strates sont renforcées.

Cependant, la création d'une région Alsace supposerait de mettre fin à la région Grand Est et à l'objectif de la création de grandes régions disposant « d'une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique »²¹⁷. Or, la région Grand Est s'est affirmée comme un échelon adapté pour la planification stratégique et s'est pleinement saisie de ses compétences²¹⁸. En matière de mobilités, le nombre de trains express régionaux (TER) a augmenté de 26 % dans la région, et plus particulièrement sur le territoire alsacien où la progression est de 33 % faisant de Strasbourg la première gare TER de France. De même, en matière de développement économique, la région Grand Est est l'un des premiers territoires en matière d'investissements étrangers²¹⁹, notamment dans les filières forêt-bois et automobile²²⁰. La scission de la région Grand Est présente le risque indéniable de perturber l'exercice de compétences essentielles sur lesquelles la nouvelle région a montré toute sa plus-value.

215. Adoptée par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

216. Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, texte n° 13 (2014-2015) adopté avec modifications par le Sénat le 30 octobre 2014.

217. Exposé des motifs du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

218. Rapport au Premier ministre de la mission Alsace Grand Est, préfet de la région Grand Est, préfet du Bas-Rhin, juin 2018.

219. D'après le conseil régional, le Grand Est a attiré 10,3 % des investissements étrangers en 2023 alors qu'il ne représente que 8,5 % de la population métropolitaine.

220. Rapport au Premier ministre de la mission Alsace Grand Est, préfet de la région Grand Est, préfet du Bas-Rhin, juin 2018.

Par ailleurs, la création d'une région Alsace créerait un précédent et présenterait le risque de conduire à des demandes de réouverture de la carte dans d'autres territoires qui pourraient difficilement être refusées.

La fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, donnant lieu à la création de la Collectivité européenne d'Alsace au 1^{er} janvier 2021²²¹, a permis de reconnaître l'Alsace comme une entité administrative. Cette collectivité dispose des compétences du département, et de compétences spécifiques, à même de promouvoir l'identité alsacienne telles que le bilinguisme ou la coordination de la politique touristique. Par ailleurs, la fusion de ces deux départements a permis la création d'une nouvelle entité disposant d'une capacité d'action renforcée qui légitime le transfert de nouvelles compétences. Une nouvelle phase de délégations et de transferts pourrait s'ouvrir dans le cadre d'une concertation entre le conseil régional de la région Grand Est et la Collectivité européenne d'Alsace sous l'égide de la préfète de la région. La Collectivité européenne d'Alsace pourrait se voir déléguer ou transférer des compétences participant à son rayonnement culturel tel que le fonds régional d'art contemporain d'Alsace (FRAC). La question du transfert de la gestion des lycées pourrait également être ouverte, en lien avec la compétence bilinguisme, de même qu'une partie des attributions de la région en matière de développement économique de proximité (artisanat, commerce, aides aux entreprises dans le cadre de la coopération transfrontalière).

PROPOSITION 44 : MAINTENIR LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE DANS LA RÉGION GRAND EST. ÉTUDIER LA POSSIBILITÉ DE TRANSFÉRER OU DÉLÉGUER DE NOUVELLES COMPÉTENCES COMME LA GESTION DE LYCÉES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE DE PROXIMITÉ.

221. Loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

4. Pour un État territorial plus fort, miroir de la décentralisation

À de rares exceptions, ni les citoyens, ni les élus locaux ne réclament un retrait de l'État. Il y a une culture politique forte autour du rôle de l'État en France, en tant que garant de la solidarité entre territoires, de l'égalité de tous les citoyens et de la définition de stratégies nationales. Pourtant, dans les années 1980, la décentralisation naît plutôt d'une demande de recul de l'État au profit des collectivités, à l'image du rapport « Guichard » de 1976²²² qui appelle à limiter l'intervention de l'État. Au XXI^e siècle, pour lutter contre le sentiment d'impuissance publique, il faut que des collectivités territoriales librement administrées cohabitent avec un État fort. Il ne s'agit en aucun cas de penser l'un « contre » l'autre, mais l'un en miroir de l'autre.

Pour ce faire, dès les années 1990²²³, on lie la décentralisation avec la nécessité d'une déconcentration de l'État, pour offrir proximité et adaptation à chaque territoire. Pourtant, dans les faits, l'organisation territoriale de l'État n'a pas suivi la décentralisation²²⁴. Pire encore, on assiste aujourd'hui à une crise de l'État territorial²²⁵ : en dix ans, il a perdu 11 000 postes, soit 14 % de ses effectifs, tout en connaissant une réforme organisationnelle tous les trois ans. Les économies budgétaires de la décennie ont surtout porté sur les postes dans les territoires plutôt que sur les administrations centrales. Aujourd'hui, près de 90 000 agents publics travaillent dans les préfetures et autres administrations déconcentrées²²⁶, par comparaison avec la fonction publique territoriale et ses 1,9 millions d'agents. L'État s'est peu à peu reconcentré, notamment par le développement d'agences nationales.

Une décentralisation qui fonctionne a donc besoin d'une déconcentration de l'État, car la subsidiarité doit aussi s'exercer en son sein. De même, il doit rechercher son désenchevêtrement interne et la lisibilité de son action. À ce titre, le préfet est une figure qui fait l'unanimité et doit revenir au centre de la relation entre État et collectivités territoriales. Un préfet qui a des prérogatives et des moyens, c'est un préfet qui simplifie la vie des collectivités territoriales, en particulier des plus fragiles.

Pour faire suite à la « conférence des managers de l'État », le Premier ministre a été chargé d'organiser une nouvelle vague de déconcentration²²⁷. En conséquence, le rapport ne porte pas de recommandations précises sur la manière dont l'État doit s'organiser en interne, mais présente quelques principes à suivre. En revanche, il présente des axes de réformes dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales.

222. Olivier Guichard, « *Vivre ensemble* », rapport de la commission de développement des responsabilités locales, septembre 1976.

223. Voir par exemple le décret du 1^{er} juillet 1992 porte charte de déconcentration.

224. Cour des comptes, « *La déconcentration 40 ans après* », rapport public annuel, mars 2023.

225. Sénat, « *À la recherche de l'État dans les territoires* », rapport d'information, septembre 2022.

226. Directions départementales interministérielles et directions régionales, voir Cour des comptes, « *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État* », observations définitives, avril 2022.

227. Discours du Président de la République à la conférence managériale de l'État, mars 2024.

4.1. Déconcentrer davantage l'État pour le rapprocher des territoires

L'État territorial s'est peu à peu effacé. La parole de l'État est désormais diluée entre de multiples acteurs : administrations centrales, agences nationales, directions régionales, instances de contrôle, préfetures de département et de région, etc. Nombreux sont les exemples locaux de manque de cohérence interne de l'action de l'État, où deux services peuvent poursuivre des directions opposées. Cette situation est mal vécue par les élus locaux, qui ont désormais à faire à des interlocuteurs multiples sur un même projet, ce qui accroît ses délais de traitement. Ils subissent ainsi la complexité de l'organisation interne de l'État. Ce sont finalement l'énergie locale et l'efficacité qui sont entravées, alors que l'État doit être mis au service des territoires.

Il est donc essentiel de replacer le préfet de département au centre de l'action publique dans chaque territoire. Tout en respectant les attributions de chaque administration, il doit être en mesure d'assurer la cohérence finale du service public et des politiques publiques, en particulier en période de crise. Son autorité fonctionnelle pourrait donc être étendue sur des pans supplémentaires de l'administration d'État et des agences nationales.

La confiance dans les territoires implique aussi de procéder à une nouvelle vague de déconcentration. Aujourd'hui, la plupart des ministères compte davantage d'agents chargés d'élaborer les politiques publiques au niveau central que de personnels chargés de les décliner concrètement sur le terrain²²⁸. Ainsi, la politique économique de la France est élaborée par près de 1 500 fonctionnaires au ministère de l'économie et des finances à Paris, mais mise en œuvre dans les territoires par seulement 200 personnels²²⁹, dont le nombre a été divisé par deux depuis 2018. Parfois, au lieu d'apporter de l'expertise et du soutien, l'échelon central injecte de la complexité et de la perte d'énergie. L'administration centrale est essentielle au bon fonctionnement du pays, mais doit être repositionnée sur des enjeux stratégiques pour la Nation. Elle doit être mieux connectée aux territoires, notamment en renforçant les allers-retours des hauts fonctionnaires avec le terrain.

Lorsqu'une politique publique est transférée à une collectivité territoriale, il est rare que l'État ne conserve pas des compétences résiduelles ou complémentaires, souvent pour d'excellentes raisons : nécessité de contrôle, besoin d'assurer l'égalité de tous, complexité, appui aux collectivités territoriales etc. Dès lors, une coordination doit s'instaurer entre la collectivité territoriale responsable et l'État pour s'assurer que la répartition des compétences est fluide. Or, cette coordination

228. C'est le sens des annonces récentes du Premier ministre sur la déconcentration, à l'occasion du Comité interministériel de la transformation publique (CITP) qui s'est tenu ce 23 avril 2024.

229. Pôles 3E des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

est impossible si la collectivité territoriale est trop éloignée du service de l'État qui assure cette compétence. Par souci d'efficacité, l'État doit avoir pour principe de déconcentrer le pilotage des politiques publiques partiellement décentralisées. Ce mouvement de déconcentration a déjà commencé à s'amorcer, à l'image du renforcement annoncé du rôle des recteurs enseignement supérieur-recherche-innovation (ESRI) en parallèle d'un transfert de compétences ESRI aux régions²³⁰. Cela doit permettre aux régions d'avoir un interlocuteur de proximité pour l'exercice de leurs compétences en la matière. Il en va de même du souhait de la ministre de la culture de valoriser davantage les directions régionales de l'action culturelle (DRAC), pour se rapprocher des collectivités territoriales qui investissent aujourd'hui bien plus que l'État dans la culture²³¹. Autre exemple, la proposition de décentralisation de la politique du logement portée par ce rapport devrait conduire le ministère à envisager de déconcentrer une partie de cette politique-là, encore concentrée dans quelques grands opérateurs nationaux.

Une telle ambition implique sans doute de muscler l'État territorial. Au titre des moyens humains, le gouvernement a d'ores et déjà amorcé la création de nouveaux postes dans les préfetures de département et de région, une première depuis 15 ans. Une réflexion peut aussi être lancée pour transférer des effectifs depuis les agences nationales vers l'État territorial.

Enfin, la confiance entre État et collectivités territoriales apparaît aujourd'hui altérée, notamment à cause d'un certain nombre de présupposés de part et d'autre. Il est essentiel de retrouver des espaces de dialogue et de connaissance mutuelle. Il est donc proposé de rendre obligatoire une mobilité dans les territoires pour tous les cadres A+ de l'État, quel que soit leur corps, avant d'accéder à un emploi fonctionnel²³², soit un poste de responsabilité d'un niveau au moins équivalent à celui de sous-directeur d'administration centrale. Cette mobilité peut se faire dans une collectivité territoriale ou une administration déconcentrée de l'État. Cela doit permettre de favoriser les liens entre l'administration territoriale et l'administration de l'État autour du projet commun qu'est l'efficacité de nos services publics.

PROPOSITION 45 : RENDRE OBLIGATOIRE UNE MOBILITÉ DANS UNE ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE OU DÉCENTRALISÉE POUR TOUT FONCTIONNAIRE D'ÉTAT AVANT D'ACCÉDER À DES POSTES À RESPONSABILITÉ.

230. Voir les préconisations de Cour des comptes, « *Universités et territoires* », rapport public thématique, février 2023.

231. Audition de Rachida Dati, ministre de la Culture, au Sénat, 12 mars 2024.

232. Le 25 avril 2019, le Président de la République déclarait : « *Il y a trop de monde à Paris qui prend des décisions ou décide des règles, sans jamais voir les problèmes ou les gens (...). Il n'y a plus assez de monde sur le terrain à régler les problèmes concrets de nos concitoyens, de nos entreprises, de nos associations.* ».

4.2. Remettre les préfectures au centre des relations entre l'État et les collectivités territoriales

Il existe une grande hétérogénéité des collectivités territoriales, tant par la taille que par les défis locaux auxquels elles doivent faire face. Si certaines ont tout à fait les moyens humains, financiers et techniques pour s'administrer en toute autonomie, nombreuses sont celles qui ont besoin d'un appui de l'État²³³. Cet accompagnement n'est pas une mise sous tutelle, c'est au contraire l'une des conditions de l'exercice effectif de la libre administration par tous. Il est le moyen de garantir une forme d'équité à tous les territoires du pays, à condition que les collectivités territoriales puissent accéder facilement à cet accompagnement. Or, la démultiplication des régimes d'aides financières²³⁴, d'ingénierie territoriale et de contrats fait subir la complexité de l'État aux collectivités territoriales, au détriment des moins dotées. La préfecture de département doit redevenir le point focal de l'accompagnement des collectivités territoriales.

4.2.1. POUR UNE DOTATION UNIQUE D'INVESTISSEMENT À LA MAIN DES PRÉFETS

Les subventions de l'État pour l'investissement local représentent entre 12 et 15 Mds€ par an (y compris agences nationales et hors CPER)²³⁵, soit plus du double des subventions d'investissement que les collectivités territoriales se versent entre elles²³⁶. Ces subventions permettent de faire effet levier sur l'investissement local, de l'orienter vers des priorités nationales et de soutenir des petites et moyennes collectivités.

Cependant, les subventions à l'investissement sont éclatées en une multitude de silos. S'agissant des préfectures, les dotations historiques (DETR, DSIL) pour un total de 2,3 Md€²³⁷ sont doublées de nombreux fonds déconcentrés aux règles spécifiques : FIPDR, FNADT, fonds vert, DSID etc. Une part croissante des subventions à l'investissement est en outre versée par les administrations centrales et surtout les agences nationales, échappant ainsi à l'instruction des préfectures. Tous ces programmes budgétaires, non-fongibles entre eux, prévoient chacun leurs règles spécifiques. À cela s'ajoute le fonds de compensation de la TVA (6,7 Md€ en 2023).

233. Voir le cas des finances publiques voir Sénat, « *La direction générale des finances publiques et nos communes : un accompagnement à préserver* », rapport d'information, déposé le 31 janvier 2024.

234. En 2023, la plateforme Aides-Territoires recense 3 836 dispositifs de financement portés par 982 financeurs voir Cour des comptes, « *Finances publiques locales, fascicule 2* », rapport public thématique, octobre 2023.

235. Inspection générale des finances, « *L'investissement des collectivités territoriales* », octobre 2023.

236. Cour des comptes, « *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local* », référé, juillet 2021.

237. DGCL, « *Les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2022* », rapport annuel.

Alors même qu'ils regrettent une carence d'ingénierie, les élus locaux se plaignent aujourd'hui d'une « prolifération d'outils » aux objectifs flous²³⁸, parfois contradictoires et insuffisamment adaptés à chaque territoire. En outre, le développement d'agences nationales et d'appels à projets alourdit le processus²³⁹ et requiert une ingénierie qu'elles n'ont pas toujours. L'ensemble de ces outils est source d'une perte d'énergie et impose aux collectivités territoriales de « gérer la complexité » en « allant chercher » les financements et en les combinant.

Les besoins en équipements locaux et en investissement dans la transition écologique sont pourtant colossaux et nécessitent une procédure simplifiée et rapide pour soutenir les projets, déjà soumis à d'autres contraintes qui les ralentissent (patrimoine, environnement, urbanisme, etc.). Le principe d'une déconcentration des crédits ministériels pourrait être prévu par la loi voire la loi organique²⁴⁰ dès lors que ce sont des dépenses d'intervention au profit des collectivités territoriales.

Les préfetures seraient dotées chaque année d'une unique enveloppe d'appui à l'investissement local, fusionnant l'ensemble des dotations existantes et déjà déconcentrées, ainsi qu'une partie des crédits des agences nationales et des ministères. Cette grande dotation serait hébergée dans un programme budgétaire unique, permettant au Parlement d'assurer la stabilité et le contrôle de ces fonds, et au Gouvernement d'afficher son ambition en matière d'investissement local.

Cette dotation unique ferait l'objet d'un emploi flexible de la part des préfetures de département, sur la base d'un nombre réduit de règles simples prévues par le Parlement (par exemple, l'interdiction d'un cofinancement à plus de 80 %, l'obligation pour le porteur de projet de financer au moins 20 % du montant ou encore l'interdiction d'aides directes aux entreprises). Ces fonds devraient être utilisés pour financer quelques grandes priorités nationales définies par le Gouvernement : transition écologique, santé, sécurité, éducation, cohésion sociale. Charge ensuite au préfet de définir la répartition des fonds selon ces priorités, en fonction de son territoire et du dialogue avec élus. Ces dotations pourront notamment soutenir l'effort de contractualisation État-collectivités territoriales.

Cette dotation bénéficierait d'un mécanisme pluriannuel. Chaque préfet pourrait consacrer une part de sa dotation annuelle à la couverture d'engagements pluriannuels, dans le cadre de contrats signés avec les collectivités territoriales. Le préfet rendrait compte de l'usage de cette dotation à une commission composée d'élus locaux et de parlementaires.

Cette enveloppe départementale pourrait être complétée par un abondement de la préfecture de région destiné à appuyer les projets du conseil régional (notamment

238. Cour des comptes, « Les concours financiers de l'État en soutien de l'investissement local », référé, 2021.

239. Sénat, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir » », juillet 2023

240. Ce principe a été annoncé par le Premier ministre à l'occasion du comité interministériel de la transformation publique (CITP) qui s'est tenu le 23 avril 2024

dans le cadre du CPER), à financer des projets interdépartementaux et à soutenir les projets locaux les plus coûteux.

PROPOSITION 46 : CRÉER UNE DOTATION UNIQUE D'INVESTISSEMENT À L'USAGE FLEXIBLE, CONFÉE AUX PRÉFECTURES DE DÉPARTEMENT.

Dans un scénario maximaliste intégrant une partie des financements des agences, cela permettrait de créer une subvention d'investissement local de 6 à 8 Md€.

4.2.2. UNIFIER LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT ET SES AGENCES POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS DANS LEURS PROJETS

Depuis une dizaine d'années, l'offre d'ingénierie au profit des collectivités territoriales s'est étoffée, d'une part au sein des intercommunalités et des départements, et d'autre part à travers les agences nationales. Certaines d'entre elles font l'objet de critiques de la part des collectivités territoriales²⁴¹ à cause de leur logique trop descendante. Ce que le Sénat appelle la « contractualisation subie » s'incarne par des appels à projets (plus de 200 en 2022), aux exigences et délais parfois difficilement tenables. Leur offre d'ingénierie est par ailleurs difficile d'accès car centralisée, tandis que celle de l'État territorial s'est étiolée depuis dix ans.

Les agences doivent être davantage à l'écoute des territoires. Des financeurs de programmes nationales, elles doivent devenir des réservoirs d'ingénierie et d'idées au service des territoires. Il est essentiel que les projets partent des territoires et non des offres de financement venant de l'administration centrale.

Un texte juridique pourrait unifier les modalités de déploiement des appels à projets à destination des collectivités territoriales, afin de mieux les encadrer. Tout appel à projet devrait prévoir un délai minimum de réponse (plusieurs mois), préciser les marges d'adaptation de chaque appel à projets par les préfetures, imposer une consultation du préfet avant la décision d'attribution, et donner lieu pour les plus petites entités à un accompagnement dès la constitution du dossier de réponse, avant le choix des lauréats. Par ailleurs, il pourrait recueillir en amont l'avis du CNEN pour veiller à ce qu'il ne présente pas un degré de complexité trop élevé. Le ministère chargé des collectivités territoriales aurait pour mission de maîtriser le flux de ces appels à projets et d'en assurer la cohérence. Par principe, toute subvention versée à une collectivité territoriale devrait transiter par les préfetures de département, pour mieux assurer le suivi et la cohérence des financements. Ces garde-fous

241. Sénat, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir » », groupe de travail sur la décentralisation, juillet 2023.

permettraient de garantir une qualité plus grande de la sélection associée aux appels à projets et un lien plus fort avec chaque territoire.

PROPOSITION 47 : ENCADRER DRASTIQUEMENT LES APPELS À PROJETS NATIONAUX À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'OBJECTIF D'EN RÉDUIRE LE NOMBRE ET DE MIEUX LES ADAPTER AUX TERRITOIRES.

En parallèle, une plateforme de financement et d'ingénierie territoriale pourrait être constituée au sein de la préfecture, en lien avec le département. Elle serait le point de dépôt des demandes de subventions d'investissement, selon un formulaire unique. Les agents de l'État seraient ensuite chargés de rechercher les différents financements existants au sein de l'État, tandis que les agents du département assureraient la liaison avec les programmes de subvention du département et de la région (dont les fonds européens). Cette plateforme serait aussi en mesure d'offrir une ingénierie de premier niveau aux plus petites collectivités territoriales, en hébergeant quelques agents et en lien avec les plateformes techniques départementales. Elle aurait la possibilité, via un réseau de conventions avec les agences nationales, de faire appel à de l'ingénierie poussée au niveau régional ou national. Il ne s'agit pas de créer un énième « guichet unique », car il apparaît difficile de fusionner tous les acteurs des projets locaux, mais d'avoir un point focal d'entrée et d'accompagnement des projets. Cela permettrait une internalisation de la complexité par l'État et le département au lieu de la faire subir aux communes. Cette méthode est plus transformatrice que celle consistant à réunir sur des portails informatiques uniques les différentes offres de financement, sans coordonner les formulaires et les calendriers.

PROPOSITION 48 : CRÉER UNE PLATEFORME DÉPARTEMENTALE DE FINANCEMENT ET D'INGÉNIERIE TERRITORIALE POUR FACILITER LE DÉPÔT ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET RENFORCER LE RÔLE DES PRÉFETS VIS-À-VIS DES AGENCES NATIONALES.

Dans le cadre de cette plateforme, la règle des trois unités serait respectée : unité de temps (c'est-à-dire que les différents financeurs seraient conduits à aligner leurs calendriers pour répondre aux demandes de subventions), unité de lieu (point focal de dépôt de la demande) et unité de rédaction (développement d'un formulaire unique).

Pour l'État, cette plateforme devrait accueillir des agents de préfectures, mais aussi des « agents de liaison » en provenance des différentes agences nationales en particulier de l'ANCT²⁴² et de l'Ademe mais aussi le cas échéant du Cerema. Cette

242. À titre d'exemple, sur les 360 agents de l'ANCT, seuls 20 % travaillent hors de Paris. Ceci impliquerait qu'un tiers des agents de l'ANCT soient affectés aux préfectures de département.

présence physique dans chaque département fluidifierait la relation entre les collectivités territoriales et ces différents services nationaux.

En parallèle, le rôle de délégué territorial des agences confié au préfet par la loi 3DS manque encore de consistance. Une réflexion doit être relancée en la matière. Plusieurs pistes peuvent être étudiées, comme la régionalisation de certaines agences avec une tutelle renforcée du préfet de région, sur le modèle des agences de l'eau, ou encore la création d'une obligation légale de recueillir l'avis du préfet de département avant tout versement d'un financement par un ministère ou une agence nationale à une collectivité territoriale.

Enfin, l'accompagnement de l'État doit chercher à lever les obstacles aux projets des collectivités territoriales et des entreprises sur le territoire. Parfois, ces obstacles sont d'origine réglementaire : il arrive qu'une norme trop précise ou particulièrement inadaptée à une situation locale mette en danger un projet d'utilité publique. De même, certaines normes évoluent en cours de projet²⁴³. Pour ces cas, le pouvoir de dérogation des préfets a été expérimenté à partir de 2020. Bien qu'utile là où il a été utilisé, il reste peu mobilisé. En effet, le préfet ne peut déroger qu'à un nombre limité de normes et seulement sur des règles de forme et non de fond. La procédure est particulièrement lourde, avec une saisine obligatoire de l'administration centrale pour avis. Les craintes quant à l'engagement de la responsabilité personnelle du préfet en cas de contentieux n'ont pas été levées. Ce pouvoir de dérogation doit être étendu et sécurisé, pour permettre au représentant de l'État de débloquer des situations localement, au cas par cas, sans tomber dans le droit d'exception et dans le respect des droits fondamentaux. Pour cela, comme le propose l'inspection générale de l'administration²⁴⁴, il faudrait rendre facultative la saisine de l'administration centrale et étendre les types de normes pouvant faire l'objet d'une dérogation, éventuellement par la loi.

PROPOSITION 49 : ÉTENDRE LE POUVOIR DE DÉROGATION DES PRÉFETS.

4.2.3. CONTRACTUALISATION : L'ÉTAT COMME PARTENAIRE

Avec la décentralisation, la contractualisation État-collectivités territoriales s'est imposée comme un mode privilégié d'organisation de leurs relations. Elle permet de soutenir l'investissement des collectivités, et réciproquement de faire participer les plus grandes d'entre elles à des projets d'État d'intérêt national (ex : LGV Lyon-Turin, canal Seine-Nord). C'est un outil souple de coordination et d'adaptation de

243. Charles Rodwell, « Pour une politique d'attractivité « d'attaque » au service de l'indépendance et de la sécurité économiques de la France », rapport à la Première ministre, décembre 2023.

244. Inspection générale de l'administration (IGA), Évaluation de la mise en œuvre du décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, juin 2022.

l'action publique à chaque territoire. Ces contrats portent aujourd'hui des masses financières substantielles apportées par les différentes parties prenantes : 40 Md€ pour les contrats de plan État-régions 2021-2027, 5 Md€ pour les contrats « Action Cœur de ville », 3 Md€ pour « Petites villes de demain », etc.

Il y a cependant un foisonnement des dispositifs contractuels à la portée très variable, au point que tout devient prétexte à la signature d'un contrat. Les dispositifs contractuels souffrent d'une forte instabilité, à l'exception de quelques grands dispositifs consacrés par la loi (CPER, contrats de ville, contrats de convergence et de transformation (CCT)) et le suivi de l'application de ces contrats fait souvent défaut.

Il serait vain de plaider pour une rationalisation drastique du paysage local de la contractualisation. En revanche, quelques grands contrats doivent constituer le squelette de la relation État-collectivités territoriales : les CPER avec les régions qui désormais devraient être proposés à la signature des départements et des métropoles, les futurs contrats départementaux de solidarité avec les départements (cf. partie 1.1.2), les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) avec le bloc communal et les CCT en outre-mer. Leur élaboration doit être liée à la mise au point d'une stratégie territoriale et pas seulement l'énumération de projets, charge au préfet de département de vérifier ce point. Ces contrats ne doivent pas être stéréotypés mais différenciés selon la réalité des territoires et les projets politiques locaux. Ils doivent pouvoir bénéficier de financements stables.

La contractualisation État-collectivités territoriales pourrait être encadrée pour assurer une plus grande stabilité. Les quelques contrats pivots de l'action territoriale pourraient être consacrés par la loi, qui fixerait quelques règles simples pour leur élaboration et garantir leur stabilité. Elle pourrait prévoir une procédure pour l'adoption d'avenants à ces contrats, et éviter leur dispersion. Un programme budgétaire pourrait regrouper les crédits consacrés au financement par l'État de ces contrats, afin de garantir le sérieux des engagements. Plus largement, tout contrat entre l'État et les collectivités territoriales pourrait avoir l'obligation de prévoir une annexe financière et un dispositif de suivi, et devrait être systématiquement co-signé par le préfet de département.

PROPOSITION 50 : RECENTRER LES CONTRATS ÉTAT-COLLECTIVITÉS AUTOUR DE QUELQUES GRANDS DISPOSITIFS, MIEUX TERRITORIALISER CES CONTRATS ET SOLIDIFIER LES ENGAGEMENTS FINANCIERS.

4.3. Le contrôle des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont aujourd'hui chargées de services publics essentiels aux citoyens et à la Nation, dans des secteurs régaliens (polices municipales, sapeurs-pompiers), nécessaires à la vie en collectivité (eau, déchets) ou encore liés à l'exercice d'un droit individuel (solidarités, enfance). Faire confiance aux collectivités territoriales consiste à renforcer leur liberté d'action, tout en mettant en place des mécanismes encadrés de contrôle *a posteriori*. L'existence d'un contrôle est aussi le garant du principe de responsabilité. L'objectif doit être d'assurer à nos concitoyens la qualité des services publics essentiels et mettre fin ponctuellement à des situations problématiques.

Le premier garde-fou est exercé par le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire en préfecture. Peu coûteux, il est plutôt apprécié des élus, parce qu'il permet aux petites collectivités de bénéficier d'un conseil juridique gratuit et constitue une forme de protection juridique, en particulier face au risque pénal des élus. Il souffre néanmoins d'une baisse forte de ses effectifs²⁴⁵. Il doit être préservé et renforcé, dans une logique d'accompagnement comme de contrôle.

Naturellement, la responsabilité politique devant les électeurs doit rester le principal vecteur de sanction d'éventuelles défaillances locales. C'est ce principe qui a fait la force et l'efficacité de la décentralisation depuis 1982. Néanmoins, lorsque les droits fondamentaux des citoyens sont en jeu et qu'une situation de carence grave est récurrente, l'État doit disposer d'outils pour rétablir le service public, car il est incompréhensible pour un citoyen de voir demeurer une telle situation parfois pendant des années.

Le principe de substitution du représentant de l'État existe dans plusieurs cas de carence²⁴⁶, mais ce régime doit être complété. Si le représentant de l'État constate une défaillance grave dans un service public local essentiel, il pourrait amorcer une procédure amiable, sur le modèle du contrôle de légalité, en adressant une lettre de demande d'explication à la collectivité compétente, appelant une réponse dans un délai d'un mois. Si la réponse n'est pas satisfaisante ou si des éléments objectifs attestent que la situation persiste, le représentant de l'État peut préciser à la collectivité les mesures d'ajustement attendues et le délai raisonnable pour les mettre en œuvre, de manière à rétablir le bon fonctionnement du service public en question.

245. Cour des comptes, « *Le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires en préfecture* », observations définitives, novembre 2022.

246. Carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police municipale (L. 2215-1 CGCT), carence sur le respect des obligations légales de construction d'aires d'accueil pour les gens du voyage et de logements sociaux.

À l'expiration de ce délai, si les mesures n'ont pas été mises en œuvre, le préfet peut prononcer par arrêté la substitution de l'État à la collectivité défaillante sur le service public en cause, pour une période définie. La collectivité aurait la possibilité de saisir le juge des référés, pour contrôler la proportionnalité de la mesure. Pendant cette période, le représentant de l'État disposerait de prérogatives pour gérer ce service public : il pourrait prendre des mesures de ressources humaines et financières, par une simplification des possibilités d'inscription et de mandatement d'office.

Cette procédure, sur la base d'un double échange contradictoire, doit permettre un dialogue avec la collectivité territoriale. Durant cette phase, le préfet dispose également d'outils d'accompagnement : dotation d'investissement, plateforme d'ingénierie, appui national etc. Probablement rarement activée, elle permettrait de débloquent certaines carences de collectivités, dans lesquelles nos concitoyens ne comprennent pas pourquoi le service public est défaillant depuis si longtemps.

Par ailleurs, en cas de conflit négatif de compétence entre collectivités territoriales (chacun renvoyant à la responsabilité d'un autre) engendrant un dysfonctionnement d'un service public, et après échec d'une médiation, le préfet pourrait être autorisé à interpréter la répartition des compétences prévue par la loi et enjoindre l'une des collectivités territoriales à exercer la compétence. Cela permet, au cas par cas et de façon flexible, de résoudre les enchevêtrements locaux de compétences.

Enfin, la clarification des compétences doit passer par une moindre dilution de l'action des collectivités territoriales : chaque strate doit se concentrer sur le cœur de ses compétences et non se disperser. C'est aussi un vecteur de simplification de l'action publique locale et de meilleur exercice de la responsabilité politique. Sans rompre le principe de libre administration des collectivités territoriales, le préfet doit disposer d'outils pour intervenir dans les cas les plus flagrants où une collectivité ne procède pas aux dépenses essentielles dans son cœur de métier. Pour cela, les outils de l'inscription d'office et du mandatement d'office²⁴⁷ pourraient être étendus. Ils permettent à un préfet de contraindre une collectivité à s'acquitter d'une dépense obligatoire qu'elle n'aurait pas prévue dans son budget ou dont elle refuse le paiement. Actuellement, cette faculté est principalement utilisée pour payer des créances vis-à-vis de tiers (fournisseurs, rémunérations) car l'obligation légale est plutôt facile à identifier. Ces outils pourraient être élargis pour permettre au préfet, après mise en demeure et échange contradictoire avec la collectivité mise en cause, d'inscrire ou de mandater d'office un nombre plus important de dépenses dès lors que celles-ci sont nécessaires au bon fonctionnement d'un service public essentiel et que l'on est face à une insuffisance avérée de la collectivité territoriale.

247. Articles L. 1612-15 et suivants du CGCT.

PROPOSITION 51 : CRÉER UN MÉCANISME ENCADRÉ DE SUBSTITUTION EN CAS DE CARENCE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE SUR UN SERVICE PUBLIC ESSENTIEL. ÉTENDRE LES CAS D'INSCRIPTION D'OFFICE ET DE MANDATEMENT D'OFFICE AFIN DE PERMETTRE AU PRÉFET DE CONTRAINDRE, DANS LES CAS LES PLUS FLAGRANTS, UNE COLLECTIVITÉ À FINANCER EN PRIORITÉ SES COMPÉTENCES ESSENTIELLES.

Annexes

LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République

Paris, le - 3 NOV. 2023

Monsieur le ministre,

Am Eric North,

Nos concitoyens expriment le souhait d'une plus grande proximité de l'action des pouvoirs publics. Cette proximité passe par une décentralisation plus aboutie et plus efficace ainsi que par une plus grande déconcentration de l'action de l'État. C'est une attente légitime et la condition même de l'efficacité des politiques publiques menées par l'État et les collectivités territoriales.

Lors des rencontres de Saint-Denis, le 30 août dernier, les forces politiques de notre pays se sont accordées sur ce constat : notre organisation territoriale, fruit de notre histoire, est devenue trop complexe au fil du temps. Les Français ne s'y retrouvent plus et de cet enchevêtrement naît une forme de confusion et de dilution des responsabilités et, malheureusement, de défiance à l'égard de l'action publique et de ceux qui l'incarnent. Pourtant en dépit de ce diagnostic, aucune réforme d'ampleur n'a pu être menée pour remédier à cette situation.

En s'appuyant sur ce constat établi collectivement, le moment est venu d'apporter plus de clarté à notre organisation territoriale afin que les acteurs locaux puissent agir en pleine responsabilité. L'enjeu est de trois ordres. Il faut d'abord qu'au meilleur coût, l'action publique gagne en efficacité pour que les Français puissent bénéficier de services publics à la hauteur de leurs besoins. Il est ensuite nécessaire que cette action publique locale puisse être adaptée, de manière différenciée, aux singularités de chaque territoire et ce, tout en préservant le principe d'égalité qui constitue l'un des piliers de notre République. Enfin, l'action publique locale doit être plus lisible pour nos concitoyens : c'est la condition d'une réelle responsabilité démocratique des acteurs.

Dans cette perspective, j'ai souhaité vous confier la mission d'établir, dans les six mois, un ensemble de propositions répondant à ces enjeux. Cette mission devra en particulier traiter des questions suivantes :

- **La simplification de l'organisation territoriale** en vue de réduire le nombre de strates décentralisées aujourd'hui trop nombreuses et de mieux les articuler entre elles. Dans le strict respect du principe d'indivisibilité de notre République, cette simplification pourra passer par des solutions différenciées selon les territoires en permettant aux différents acteurs de trouver les voies de simplification les plus en phase avec la réalité locale. Là où la plus totale uniformité prévalait jadis dans une France homogène, principalement rurale, il nous faut trouver les modes d'organisation les plus adaptés à des territoires qui aujourd'hui peuvent être placés dans des situations objectivement différentes les uns des autres.

- **La clarification des compétences.** Conformément au principe démocratique, les citoyens doivent savoir « qui fait quoi », quels que soient les acteurs, État ou collectivités territoriales. Il vous appartiendra de déterminer quels sont les bons niveaux

pour exercer chaque type de compétence et d'envisager les transferts de compétence nécessaires que ce soit entre catégories de collectivités, de l'État vers les collectivités, ou des collectivités vers l'État. Les conséquences de cette nouvelle répartition des compétences devront naturellement être abordées dans toutes leurs dimensions : humaines, financières, normatives...

- **La simplification et l'adaptation des normes.** Pour cela il faudra déterminer un mode d'action qui permette d'éviter que le pouvoir législatif ou réglementaire aille au-delà du nécessaire dans l'élaboration de normes qui pèsent ensuite trop lourdement sur les collectivités territoriales, soit en imposant des contraintes inutiles, soit en ne leur laissant aucune marge d'appréciation en raison de leur caractère trop détaillé. De même, plus largement, il conviendra de déterminer quelles sont les possibilités à développer pour permettre aux acteurs locaux, en lien avec les préfets disposant aussi d'un pouvoir d'adaptation étendu, d'appliquer les normes nationales en tenant compte des réalités locales.

- **La consolidation des moyens à disposition des collectivités territoriales.** Les moyens des collectivités territoriales doivent être à la hauteur des politiques publiques dont elles ont ou auront la charge tout en tenant compte également des grands équilibres financiers qui s'imposent à notre pays. Il vous appartiendra de définir les termes de ce que peut être l'autonomie financière des collectivités territoriales au regard des réformes de structures que vous présenterez. De même, il conviendra de proposer les voies pour assurer aux collectivités territoriales une forme de prévisibilité concernant les moyens qui leur sont dévolus.

- **La valorisation des fonctions électives locales.** Enfin, parce qu'il ne peut y avoir d'action locale sans élus pouvant exercer leurs fonctions sereinement et dignement, vous examinerez, en lien avec les travaux engagés par la ministre déléguée en charge des collectivités territoriales et de la ruralité, les conditions dans lesquelles pourront être renforcées les conditions d'exercice du mandat local sur le plan matériel mais également statutaire et juridique. De même, vous explorerez les voies permettant de mieux articuler la vie démocratique locale et nationale à travers le rôle des élus.

Pour mener à bien vos travaux, vous veillerez à associer les parlementaires intéressés, en particulier ceux que le Président du Sénat et la Présidente de l'Assemblée nationale désigneront à cet effet, ainsi que les représentants de tous les acteurs territoriaux concernés.

Je souhaite que votre réflexion, engagée avec le concours des services de l'État compétents, puisse aboutir à des propositions ambitieuses et susceptibles de fédérer les bonnes volontés.

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

Monsieur Eric WOERTH
Ancien ministre, député de l'Oise
Assemblée nationale - 126 Rue de l'Université
75355 Paris 07

*am m
capitain,* 
Emmanuel MACRON

LES PERSONNES RENCONTRÉES

Je remercie l'ensemble des personnes qui ont été rencontrées et qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport. Les entretiens ont été, à dessein, très nombreux, afin de couvrir la grande variété des sujets liés à la décentralisation.

Je souhaitais remercier plus particulièrement les sénateurs M^{me} Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud ainsi que les députés M^{me} Cécile Untermaier et M. David Valence, qui ont été nommés respectivement par le président du Sénat et la présidente de l'Assemblée nationale comme parlementaires associés à la mission.

Cette section n'intègre pas de manière exhaustive tous les élus rencontrés lors des déplacements comme ce fut notamment le cas à Marseille, à Lyon et dans le département des Vosges. À noter que certaines personnes, et en particulier les représentants des associations d'élus locaux, ont été rencontrés plusieurs fois. Enfin, nous remercions l'ensemble des élus, personnalités qualifiées, fonctionnaires et citoyens qui ont apporté une contribution écrite. Parmi eux, plus de 60 préfets ont répondu au questionnaire adressé par la mission.

PREMIER MINISTRE ET MINISTRES

PREMIER MINISTRE

- › **Gabriel ATTAL**, Premier ministre

MINISTRES

- › **Bruno LE MAIRE**, Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
- › **Gérald DARMANIN**, Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer
- › **Catherine VAUTRIN**, Ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités
- › **Rachida DATI**, Ministre de la Culture
- › **Marc FESNEAU**, Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
- › **Christophe BECHU**, Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
- › **Stanislas GUERINI**, Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques
- › **Amélie OUDEA-CASTERA**, Ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques
- › **Sylvie RETAILLEAU**, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- › **Marie LEBEC**, Ministre déléguée chargée des Relations avec le Parlement
- › **Olivia GRÉGOIRE**, Ministre déléguée chargée des Entreprises, du Tourisme et de la Consommation.
- › **Thomas CAZENAVE**, Ministre délégué chargé des Comptes publics
- › **Dominique FAURE**, Ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité
- › **Sarah EL HAÏRY**, Ministre déléguée chargée de l'Enfance, de la Jeunesse et des Familles
- › **Fadila KHATTABI**, Ministre déléguée chargée des Personnes âgées et des Personnes handicapées
- › **Frédéric VALLETOUX**, Ministre délégué chargé de la Santé et de la Prévention
- › **Guillaume KASBARIAN**, Ministre délégué chargé du Logement
- › **Sabrina AGRESTI-ROUBACHE**, Secrétaire d'État chargée de la Citoyenneté et de la Ville
- › **Agnès FIRMIN LE BODO**, alors Ministre déléguée chargée de l'Organisation territoriale et des Professions de santé
- › **Olivier BECHT**, alors Ministre délégué chargé du Commerce extérieur, de l'Attractivité et des Français de l'étranger
- › **Patrice VERGRIETE**, alors Ministre délégué chargé du Logement

ANCIENS PREMIERS MINISTRES ET MINISTRES

- › **Élisabeth BORNE**, Députée du Calvados, ancienne Première ministre
- › **Jean CASTEX**, Président-directeur général de la régie autonome des transports parisiens (RATP), ancien Premier Ministre
- › **Alain JUPPÉ**, Ancien Premier Ministre, ancien maire de Bordeaux
- › **Jean-Pierre RAFFARIN**, Ancien Premier ministre, ancien vice-président du Sénat
- › **Jacqueline GOURAULT**, Ancienne ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, ancienne sénatrice
- › **Adrien TAQUET**, Ancien secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance

PARLEMENTAIRES

PRÉSIDENTS

- › **Gérard LARCHER**, Président du Sénat
- › **Yaël BRAUN PIVET**, Présidente de l'Assemblée nationale

PARLEMENTAIRES CORRESPONDANTS DE LA MISSION NOMMÉS PAR LA PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

- › **Mathieu DARNAUD**, Sénateur de l'Ardèche, premier vice-président du Sénat
- › **Françoise GATEL**, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- › **David VALENCE**, Député des Vosges, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- › **Cécile UNTERMAIER**, Députée de Saône-et-Loire

PRÉSIDENTS DE GROUPE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

- › **Sylvain MAILLARD**, Président du groupe Renaissance, député de Paris
- › **Jean-Philippe TANGUY**, Député de la Somme, désigné pour représenter le groupe Rassemblement national
- › **Gabriel AMARD**, Député du Rhône, désigné pour représenter le groupe La France Insoumise (LFI)
- › **Vincent DESCOEURS**, Député du Cantal et **Hubert BRIGAND**, Député de la Côte-d'Or, désignés pour représenter le groupe Les Républicains (LR)
- › **Jean-Paul MATTEI**, Président du groupe Mouvement Démocrate (MoDem), député des Pyrénées-Atlantiques

- › **Laurent MARCANGELI**, Président du groupe Horizons, député de Corse-du-Sud
- › **Boris VALLAUD**, Président du groupe Socialistes et apparentés, député des Landes
- › **Bertrand PANCHER**, Président du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT), député de la Meuse
- › **Cyrielle CHATELAIN**, Présidente du groupe Ecologiste, députée de l'Isère

PRÉSIDENTS DE GROUPE AU SÉNAT

- › **Bruno RETAILLEAU**, Président du groupe Les Républicains, sénateur de la Vendée
- › **Patrick KANNER**, Président du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, sénateur du Nord
- › **Hervé MARSEILLE**, Président du groupe Union Centriste, sénateur des Hauts-de-Seine
- › **François PATRIAT**, Président du groupe Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants, sénateur de Côte-d'Or
- › **Cécile CUKIERMAN**, Présidente du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky, sénatrice de la Loire
- › **Claude MALHURET**, Président du groupe Les Indépendants - République et Territoires, sénateur de l'Allier
- › **Guillaume GONTARD**, Président du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, sénateur de l'Isère

AUTRES PARLEMENTAIRES

- › **Henri ALFANDARI**, Député d'Indre et Loire, RE
- › **David AMIEL**, Député de Paris, RE
- › **Étienne BLANC**, Sénateur du Rhône, LR
- › **Jean-Baptiste BLANC**, Sénateur du Vaucluse, LR
- › **Blandine BROCARD**, Députée du Rhône, MoDem
- › **Anne BRUGNERA**, Députée du Rhône, RE
- › **François-Noël BUFFET**, Sénateur du Rhône, LR, président de la commission des Lois
- › **Guislain CAMBIER**, Sénateur du Nord, UC
- › **Jean-René CAZENEUVE**, Député du Gers, RE, rapporteur général du Budget
- › **Thierry COZIC**, Sénateur de la Sarthe, SER
- › **Marie-Christine DALLOZ**, Députée du Jura, LR
- › **Laure DARCOS**, Sénatrice de l'Essonne, Les Indépendants - République et Territoires

- › **Charles de COURSON**, Député de la Marne, LIOT
- › **Stéphane DELAUTRETTE**, Député de la Haute-Vienne, PS
- › **Stella DUPONT**, Députée du Maine-et-Loire, RE
- › **Thomas GASSILOU**, Député du Rhône, Agir
- › **Hervé GILLÉ**, Sénateur de la Gironde, SER
- › **Guillaume GOUFFIER VALENTE**, Député du Val-de-Marne, RE
- › **Perrine GOULET**, Députée de la Nièvre, MoDem
- › **Jean-Charles GRELIER**, Député de la Sarthe, RE
- › **Jérôme GUEDJ**, Député de l'Essone, PS
- › **Patrick HETZEL**, Député du Bas-Rhin, LR
- › **Sacha HOULIE**, Député de la Vienne, RE, président de la commission des lois
- › **Xavier IACOVELLI**, Sénateur des Hauts-de-Seine, RE, vice-président de la commission des Affaires Sociales
- › **François JOLIVET**, Député de l'Indre, Horizons
- › **Sébastien JUMEL**, Député de la Seine-Maritime
- › **Éric KERROUCHE**, Sénateur des Landes, SER
- › **Brigitte KLINKERT**, Députée du Haut-Rhin, RE, questeuse de l'Assemblée nationale
- › **Mohammed LAQHILA**, Député des Bouches-du-Rhône, MoDem
- › **Christine LAVARDE**, Sénatrice des Hauts-de-Seine, LR
- › **Didier LE GAC**, Député du Finistère, RE
- › **Véronique LOUWAGIE**, Députée de l'Orne, LR
- › **Paul MOLAC**, Député du Morbihan, LIOT
- › **Louise MOREL**, Députée du Bas-Rhin, MoDem
- › **Karl OLIVE**, Député des Yvelines, RE
- › **Robin REDA**, Député de l'Essonne, RE
- › **André REICHARDT**, Sénateur du Bas-Rhin, LR, président du Mouvement pour l'Alsace
- › **Charles RODWELL**, Député des Yvelines, RE
- › **Lionel ROYER-PERREAU**, Député des Bouches-du-Rhône, RE
- › **Thomas RUDIGOZ**, Député du Rhône, RE
- › **Benjamin SAINT-HUILE**, Député du Nord, LIOT
- › **Raphael SCHELLENBERGER**, Député du Haut-Rhin, LR
- › **Violette SPILLEBOUT**, Députée du Nord, RE
- › **Louis VOGEL**, Sénateur de Seine-et-Marne, Les Indépendants - République et Territoires
- › **Jean-Luc WARSMANN**, Député des Ardennes, LIOT

PARTIS POLITIQUES

- › **François BAYROU**, Président du Mouvement Démocrate
- › **Éric CIOTTI**, Président du parti Les Républicains, député des Alpes-Maritimes
- › **Olivier FAURE**, Premier secrétaire du Parti socialiste, député de Seine-et-Marne
- › **Édouard PHILIPPE**, Président du parti Horizons, ancien Premier ministre, maire du Havre
- › **Fabien ROUSSEL**, Secrétaire national du PCF, député du Nord
- › **Stéphane SEJOURNE**, Secrétaire général du parti Renaissance, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
- › **Guillaume GONTARD**, Sénateur de l'Isère, président du groupe GEST, Catherine HERVIEU, Conseillère départementale de Côte-d'Or, Gaëlle LAHOREAU, Vice-présidente de la région Centre-Val de Loire et Christian METAIRIE, Maire de la ville d'Arcueil désignés pour représenter le parti Les Ecologistes

ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX

RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

- › **Carole DELGA**, Président, présidente du conseil régional d'Occitanie
- › **Renaud MUSELIER**, Président délégué de Régions de France, président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- › **Les membres du bureau**
- › **Philippe BAILBE**, Délégué général

DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

- › **François SAUVADET**, Président, président du conseil départemental de la Côte d'Or
- › **Jean-Léonce DUPONT**, Vice-Président délégué, président du conseil départemental du Calvados
- › **Jean-Luc GLEYZE**, Secrétaire général de l'ADF, président du conseil départemental de la Gironde
- › **Dominique BUSSEREAU**, Ancien président d'ADF, ancien ministre
- › **Les membres du bureau**
- › **Bernard SCHMELTZ**, Directeur général

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ (AMF)

- › **David LISNARD**, Président, maire de Cannes, président de la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins, conseiller départemental des Alpes-Maritimes
- › **Guy GEOFFROY**, Vice-Président, président de l'union des maires de Seine-et-Marne, maire de Combs-la-Ville
- › **André LAIGNEL**, premier Vice-président délégué de l'AMF, président du Comité des finances locales (CFL), président de la communauté de communes du Pays d'Issoudun, maire d'Issoudun
- › **Murielle FABRE**, Secrétaire Générale, maire de Lampertheim, vice-présidente de l'EuroMétropole de Strasbourg
- › **Les membres du bureau**

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

- › **Sébastien MARTIN**, Président, président du Grand Chalon, premier vice-président du conseil départemental de Saône-et-Loire
- › **Les membres du bureau**

FRANCE URBAINE

- › **Johanna ROLLAND**, Présidente, maire de Nantes, présidente de Nantes Métropole, première secrétaire déléguée du Parti socialiste
- › **Jean-Luc MOUDENC**, Premier Vice-Président, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole
- › **Olivier LANDEL**, Délégué général, directeur général de l'Agence France Locale
- › **Les membres du bureau**
- › **Emmanuel HEYRAUD**, Délégué général

VILLES DE FRANCE

- › **Gilles AVEROUS**, Président, maire de Châteauroux, président de la communauté d'agglomération Châteauroux Métropole, conseiller départemental de l'Indre
- › **Guillaume SEGALA**, Directeur général, maire adjoint de Chelles, conseiller délégué en charge de la politique de la ville à la communauté d'agglomération Paris - Vallée de la Marne
- › **Les membres du bureau**

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

- › **Michel FOURNIER**, Président, maire des Voivres
- › **Daniel BARBE**, Vice-Président, maire de Blasimon, président de la communauté de communes rurales Entre Deux Mers
- › **Cédric SZABO**, Directeur

ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

- › **Christophe BOUILLON**, Président, maire de Barentin, président de la communauté de communes Caux-Austreberthe, conseiller départemental de la Seine-Maritime

ASSOCIATION DES MAIRES D'ÎLE-DE-FRANCE (AMIF)

- › **Stéphane BEAUDET**, Président, Maire d'Evry-Courcouronnes, vice-président du conseil régional d'Île-de-France
- › **Les membres du bureau**

ASSOCIATION NATIONALE DES PÔLES TERRITORIAUX ET DES PAYS (ANPP)

- › **Josiane CORNELOUP**, Députée de Saône et Loire, LR, présidente d'ANPP - Territoires de projet
- › **Raymond VALL**, Président d'honneur, ancien sénateur du Gers et ancien président de l'ANPP
- › **Pierre LEROY**, Président du Pays Grand Briançonnais

ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DES TERRITOIRES TOURISTIQUES

- › **Philippe SUEUR**, Président, maire d'Enghien-les-Bains
- › **Géraldine LEDUC**, Directrice générale

UNION NATIONALE DES ELUS LOCAUX (UNEL)

- › **Solène LE MONNIER**, Présidente, conseillère municipale de Berric

LE MOUVEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT DES 235 VILLES SOUS-PRÉFECTURES

- › **Fabien VERDIER**, Président, Maire de Châteaudun

ÉLUS LOCAUX

- › **Marie-Ange BADIN**, Conseillère municipale de Clichy, vice-présidente de l'Assemblée des Territoires de Renaissance
- › **Pierre-Christophe BAGUET**, Maire de Boulogne-Billancourt
- › **Lydie BARBAUX**, Maire de Plombières-les-Bains, première vice-présidente de l'Association des Maires Ruraux des Vosges
- › **François BAROIN**, Maire de Troyes, ancien ministre, ancien président de l'AMF
- › **Pierre BÉDIER**, Président du conseil départemental des Yvelines, président de l'association des Départements d'Ile-de-France
- › **Jean-Didier BERGER**, Maire de Clamart, président du Territoire Vallée Sud-Grand Paris
- › **Bruno BERNARD**, Président de la métropole du Grand Lyon
- › **Xavier BERTRAND**, Président du conseil régional des Hauts-de-France
- › **Frédéric BIERRY**, Président de la Collectivité européenne d'Alsace
- › **François BONNEAU**, Président du conseil régional du Centre-Val-de-Loire
- › **Pierre-Yves BOURNAZEL**, Conseiller de Paris, ancien député de Paris
- › **Christine BOST**, Maire d'Eysines, Présidente de Bordeaux Métropole
- › **Alain le BOUC**, Maire d'Amfreville-les-Champs
- › **Luc CARVOUNAS**, Maire d'Alfortville, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)
- › **Gaby CHARROUX**, Maire de Martigues
- › **Hervé CHERUBINI**, Maire de Saint-Rémy-de-Provence
- › **Loïc CHESNAIS-GIRARD**, Président du conseil régional de Bretagne
- › **Christophe CHOSEROT**, Maire de Maxéville, vice-président de la métropole du Grand Nancy
- › **Philippe COCHET**, Maire de Caluire-Cuire
- › **Jean-François COPE**, Maire de Meaux, président de la communauté d'agglomération du Pays de Meaux, ancien député, ancien ministre
- › **Georges CRISTIANI**, Président de l'Union des maires des Bouches du Rhône, Vice-président de la métropole Aix-Marseille-Provence, maire de Mimet et conseiller régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
- › **Florence DABIN**, Présidente du conseil départemental de Maine-et-Loire, vice-présidente de l'assemblée des Départements de France en charge de l'enfance, présidente du GIP France enfance protégée
- › **Maël DE CALAN**, Président du conseil départemental du Finistère
- › **Jean-François DEBAT**, Maire de Bourg-en-Bresse, président de Grand Bourg Agglomération, conseiller régional Auvergne Rhône-Alpes

- › **Gilles DUBOIS**, Maire de Sanchey, vice-président de l'Association des Maires des Vosges
- › **Fanny DUBOT**, Maire du 7^{ème} arrondissement de Lyon
- › **Michel DUFRANC**, Maire de la Brède, conseiller départemental de Gironde
- › **François DUROVRAY**, Président du conseil départemental de l'Essonne
- › **Jean-René ETCHEGARAY**, Maire de Bayonne
- › **Nicolas FRICOTEAUX**, Président du conseil départemental de l'Aisne
- › **Benoît GAUVAN**, Maire d'Oraison, conseiller départemental des Alpes-de-Haute-Provence
- › **Marc GRIVEL**, Président du groupe Synergies élus et citoyens au conseil métropolitain de la Métropole de Lyon
- › **Christine GUILLEMY**, Maire de Chaumont
- › **Bernard GUIRKINGER**, Maire d'Oudrenne
- › **Christophe GUILLOTEAU**, Président du conseil départemental du Rhône
- › **Mathieu HANOTIN**, Maire de Saint-Denis, président de Plaine Commune
- › **Audrey HENOCQUE**, Première adjointe au maire de Lyon
- › **Pierre HURMIC**, Maire de Bordeaux
- › **Nicolas ISNARD**, Maire de Salon-de-Provence
- › **Joël Le JEUNE**, Maire de Trédrez-Locquémeau
- › **Sophie JOISSAINS**, Maire d'Aix-en-Provence
- › **Élisabeth KLIPFEL-DOTT**, Maire de Champdray
- › **Nicolas LACROIX**, Président du conseil départemental de la Haute-Marne, président du Groupe Droite centre et indépendants à Départements de France
- › **Michel LALLEMAND**, Maire de Rebeuville
- › **Philippe LAURENT**, Maire de Sceaux, vice-président de la métropole du Grand Paris, conseiller régional d'Île-de-France, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale
- › **Bernard LAURET**, Maire de Saint-Emilion, président de la communauté de communes du Grand Saint-Emilionnais
- › **Dominique LE MENER**, Président du conseil départemental de la Sarthe
- › **Patrice LECLERC**, Maire de Gennevilliers, président du groupe Front de Gauche à la métropole du Grand Paris,
- › **Étienne LENGEREAU**, Maire de Montrouge, co-fondateurs du Cercle des élus locaux
- › **Franck LEROY**, Président du conseil régional du Grand-Est
- › **Michel LEROYER**, Maire de la Ferté-Macé
- › **Patrice MARCHAND**, Vice-Président du conseil départemental de l'Oise

- › **Jean-Louis MASSON**, Conseiller régional du Grand-Est, ancien député de la Moselle, ancien sénateur de la Moselle
- › **Benoît MERCUZOT**, Conseiller municipal d'Amiens
- › **Christian MÉTAIRIE**, Maire d'Arcueil
- › **Sébastien MICHEL**, Maire d'Ecully
- › **Hervé MORIN**, Président du conseil régional de la Normandie
- › **Claire PEIGNE**, Maire de Morancé, présidente de l'Association des Maires de France du Rhône
- › **Arnaud MURGIA**, Maire de Briançon, vice-président du conseil départemental des Hautes-Alpes
- › **Patrick OLLIER**, Président de la métropole du Grand Paris
- › **Ludovic PAJOT**, Maire de Bruay-la-Buissière, ancien député du Pas-de-Calais
- › **Yannick PAQUE**, Maire de Beaurepaire
- › **Benoît PAYAN**, Maire de Marseille
- › **Dominique PEDUZZI**, Maire de Fresse-sur-Moselle, président de l'Association des Maires des Vosges
- › **Roger PELLENC**, Maire du Perthuis
- › **Philippe PEMEZEC**, Maire du Plessis Robinson, président du Mouvement National des Élus Locaux
- › **Éric PIOLLE**, Maire de Grenoble
- › **Boris RAVIGNON**, Maire de Charleville-Mézières, président de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole
- › **Claude RIBOULET**, Président du conseil départemental de l'Allier
- › **Philippe RIO**, Maire de Grigny
- › **Nathanaël ROSENFELD**, Maire d'Orry-la-Ville
- › **Laurence ROUEDE**, Vice-Présidente du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine
- › **Alain ROUSSET**, Président du conseil régional de Nouvelle Aquitaine
- › **Nicolas SAMSOEN**, Maire de Massy
- › **Jean-Pierre SERRUS**, Maire de la Roque d'Anthéron, vice-président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- › **Laurent SUAU**, Maire de Mende
- › **Georges SIFFREDI**, Président du conseil départemental des Hauts-de-Seine
- › **Patrick STEFANINI**, Conseiller départemental des Yvelines, ancien conseiller d'État
- › **Frédéric THOMAS**, Maire de Granges-Aumontzey
- › **Denis THURIOT**, Maire de Nevers

- › **Stéphane TROUSSEL**, Président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
- › **Martine VASSAL**, Première Vice-Présidente de l'association des Départements de France, présidente de la Métropole Aix Marseille Provence, présidente du conseil départemental des Bouches du Rhône, conseillère municipale de Marseille
- › **Alain VASSELE**, Président de l'Union des maires de l'Oise, maire d'Oursel-Maison, ancien sénateur de l'Oise
- › **Arnaud VIALA**, Président du conseil départemental de l'Aveyron
- › **Jean-François VIGIER**, Président du groupe UDI à la région Ile-de-France,
- › **Max VINCENT**, Maire de Limonest, conseiller métropolitain de la métropole de Lyon
- › **Frédéric VIGOUROUX**, Maire de Miramas
- › **John VOISNON**, Maire de Le Valtin

ADMINISTRATIONS CENTRALES ET OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

PREMIER MINISTRE

Secrétariat général à la planification écologique

- › **Antoine PELLION**, Secrétaire général à la planification écologique

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général du ministère de l'Intérieur

- › **Didier MARTIN**, Secrétaire Général
- › **Fabienne BALUSSOU**, Secrétaire Générale adjointe, directrice du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- › **Cécile RAQUIN**, Directrice générale
- › **Stéphane BRUNOT**, Directeur, adjoint à la directrice générale

Direction générale des Outre-Mer (DGOM)

- › **Olivier JACOB**, Directeur général
- › **Karine DELAMARCHE**, Adjointe au directeur général

Inspection générale de l'administration (IGA)

- › **Bruno ACAR**, Inspecteur général de l'administration
- › **Patrick REIX**, Inspecteur général de l'administration

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- › **Laurent MARTEL**, Directeur de la Législation fiscale
- › **Guillaume ROBERT**, Chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques

Direction du budget (DB)

- › **Clément BOISNAUD**, Sous-directeur de la 5e sous-direction

Direction générale du Trésor (DGTrésor)

- › **Clovis KERDRAIN**, Sous-directeur des finances publiques

Inspection générale des finances (IGF)

- › **Marie-Christine LEPETIT**, Inspectrice générale des finances
- › **François AUVIGNE**, Inspecteur général des finances

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- › **Pierre PRIBILE**, Secrétaire général
- › **Sophie LEBRET**, Secrétaire générale adjointe
- › **Stéphanie COURS**, Cheffe de service pôle travail et solidarité
- › **Yann DEBOS**, Chef de service pôle santé et agences régionales de santé

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- › **Jean-Benoît DUJOL**, Directeur général
- › **Benjamin VOISIN**, Chef de service des politiques sociales et médico-sociales

Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- › **Marie DAUDE**, Directrice générale
- › **Clotilde DURANT**, Cheffe de service

Direction de la sécurité sociale (DSS)

- › **Franck VON LENNEP**, Directeur
- › **Morgan DELAYE**, Chef de service, adjoint au directeur

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

- › **Sarah BARTOLI**, Inspectrice générale des affaires sociales
- › **Benjamin FERRAS**, Inspecteur général des affaires sociales
- › **Christine GARDEL**, Inspectrice générale des affaires sociales
- › **Geneviève GEYDAN**, Inspectrice générale des affaires sociales

- › **Stéphane MULLIEZ**, Inspecteur général des affaires sociales
- › **Irina SCHAPIRA**, Inspectrice des affaires sociales

Agences régionales de santé (ARS)

- › **Cécile COURREGES**, Directrice générale de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes
- › **Jérôme JUMEL**, Directeur général de l'ARS Pays de la Loire
- › **Amélie VERDIER**, Directrice générale de l'ARS Ile-de-France et présidente de l'association des directeurs généraux d'ARS

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

- › **Virginie MAGNANT**, Directrice générale
- › **Aude MUSCATELLI**, Directrice adjointe

Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

- › **Anne DEVRESSE**, Présidente du CNPE
- › **Sylvain TURGIS**, Secrétaire général du CNPE

France Travail

- › **Thibault GUILLUY**, Directeur général

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

- › **Éric THIERS**, Directeur de cabinet de la Ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- › **Philippe MAZENC**, Directeur général de l'aménagement, du logement, et de la nature ;
- › **Damien BOTTEGHI**, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- › **Christophe CHASSANDE**, Chef de service de la transformation ministérielle et de l'animation du réseau.

Direction générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités (DGITM)

- › **Rodolphe GINTZ**, Directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ;
- › **Sandrine CHINZI**, Directrice des mobilités routières ;
- › **Floriane TORCHIN**, Directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports.

Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

- › **Jean-Martin DELORME**, Président de la section habitat

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- › **Christophe BOUILLON**, Président
- › **Stanislas BOURRON**, Directeur général

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- › **Nathalie COLIN**, Directrice générale

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

CONSEIL D'ÉTAT

- › **Christian VIGOUROUX**, Conseiller d'État, président de section honoraire au Conseil d'État

COUR DES COMPTES

- › **Pierre MOSCOVICI**, Premier Président
- › **Louis GAUTIER**, Procureur général
- › **Jean-Pierre VIOLA**, Rapporteur général de la formation inter-juridictionnelle « Finances publiques locales »

PRÉFETS DE RÉGIONS ET DE DÉPARTEMENTS

- › **Marc GUILLAUME**, Préfet de la région Île-de-France
- › **Christophe MIRMAND**, Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, président de l'association du corps préfectoral et des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Intérieur
- › **Pierre-André DURAND**, Préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne
- › **Philippe GUSTIN**, Préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine
- › **Étienne GUYOT**, Préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, préfet de la Gironde
- › **Georges-François LECLERC**, Préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord
- › **Franck ROBINE**, Préfet de la région Bourgogne-France-Comté, préfet de la Côte d'Or

- › **Vanina NICOLI**, Préfète secrétaire générale de la préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfecture du Rhône
- › **Alain ESPINASSE**, Préfet du Finistère
- › **Sophie ELIZEON**, Préfète de l'Ardèche
- › **François PESNEAU**, Préfet de la Haute-Vienne
- › **Jérôme FILIPPINI**, Préfet de la Réunion
- › **François-Xavier LAUCH**, Préfet de l'Hérault
- › **Yves LE BRETON**, Préfet de Haute-Savoie
- › **Philippe MAHE**, Préfet du Var
- › **Valérie MICHEL-MOREAUX**, Préfète des Vosges
- › **Rollon MOUCHEL-BLAISOT**, Préfet de la Somme
- › **Jean SALOMON**, Préfet des Hautes-Pyrénées
- › **Catherine SEGUIN**, Préfète de l'Oise
- › **Sophie THIBAUT**, Préfète du Val-de-Marne

INSTITUTIONS PUBLIQUES, AUTORITÉS INDÉPENDANTES ET OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

- › **Gilles CARREZ**, Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), ancien député du Val-de-Marne, ancien président du Comité des finances locales
- › **André LAIGNEL**, Président du Comité des finances locales (CFL), premier vice-président délégué de l'Association des maires de France, président de la communauté de communes du Pays d'Issoudun, maire d'Issoudun
- › **Didier MIGAUD**, Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX ET LEURS REPRÉSENTANTS

- › **Pauline AUDEBERT**, Directrice générale des services du Plateau de Saclay
- › **Remy BERTHIER**, Co-Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France
- › **Thomas BOCQUILLON**, Directeur général des services de la ville des Lilas
- › **Stéphane LE HO**, Directeur général des services de Grand Paris Grand Est
- › **Bertrand LANGLET**, Directeur général des Services du département de l'Essonne
- › **David KUPECEK**, Directeur général des services de la ville de Montrouge

- › **Fabrice MARTINEZ**, Directeur général des services du Sicoval
- › **Jean-Marie MARTINO**, Directeur général des services du Rhône
- › **Régis PETIT**, Président de l'Association des Directeurs généraux de France (ADGCF)
- › **Christophe PICARD**, Directeur général des services du département des Alpes-Maritimes
- › **Philippe SERRE**, Directeur général des services mutualisés de la communauté de communes Saône-Beaujolais et de la mairie de Belleville-en-Beaujolais
- › **Fabien TASTET**, Directeur Général des Services Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA)
- › **Anne TROADEC**, Présidente de l'Association nationale des Directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS)
- › **Laurent VERCROYSE**, Directeur général des services du Val-de-Marne

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, EXPERTS, CHERCHEURS, ASSOCIATIONS, ENTREPRISES

- › **Hugues ANSELIN**, Co-fondateur du Cercle des élus locaux
- › **Corentin BAILLEUL**, Responsable du pôle plaidoyers et programmes à l'UNICEF
- › **Thierry BURLOT**, Président du Cercle Français de l'Eau, président du Comité de Bassin Loire-Bretagne
- › **Florence DAUMAS**, Déléguée générale du Cercle Français de l'Eau
- › **Alain DI CRESCENZO**, Président de CCI France
- › **Pierre EGEE**, Professeur de droit public et avocat, missionné par le Président de la République sur l'évolution institutionnelle des Outre-mer
- › **Martial FOUCAULT**, Professeur des universités en science politique à SciencesPo, ancien directeur du CEVIPOF
- › **Jean-Claude GAUDIN**, Ancien maire de Marseille, ancien président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ancien ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration
- › **Charles-Antoine GAUTIER**, Directeur adjoint de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
- › **Véronique GENELLE**, Présidente de l'Association Elles aussi
- › **Éric GUERIN**, membre de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), président du SE60 - Territoire d'énergie de l'Oise
- › **Claude GRIVEL**, Président de l'Union nationale des acteurs du développement local (UNADEL)
- › **Jean-Paul HUCHON**, Président de l'Institut français de gouvernance publique (IFGP), ancien président du conseil régional d'Île-de-France

- › **Alain LAMBERT**, Ancien président du Conseil national d'évaluation des normes
- › **Patrick LE LIDEC**, Docteur en science politique, chargé de recherche au CNRS au Centre d'études européennes de SciencesPo.
- › **Yann le MEUR**, Président directeur général de la société Ressources consultants finances, enseignant à la faculté des sciences économiques de Rennes 1
- › **Reine LEPINAY**, Vice-Présidente de l'association Elles aussi
- › **Éric LOMBARD**, Directeur général de la Caisse des dépôts
- › **Jean-François MONTEILS**, Président du directoire de la Société des Grands Projets
- › **Frédéric MONLOUIS-FELICITE**, Dirigeant d'entreprise, missionné par le Président de la République sur l'évolution institutionnelle des Outre-mer
- › **Noémie NINNIN**, Chargée de plaidoyer protection à l'UNICEF
- › **Sonia PECASTAING-GOMEZ**, Présidente du Collège national des enseignants en médecine scolaire (CNEMS)
- › **Jean-Ludovic SILICANI**, Ancien commissaire à la réforme de l'État
- › **Arnaud TEYSSIER**, Président conseil scientifique de la Fondation Charles-de-Gaulle
- › **François THOMAZEAU**, Chercheur senior, I4CE
- › **Jean-Pierre THIBAUT**, Président du collectif « paysages de l'après pétrole »

Décentralisation : Le temps de la confiance

RAPPORT D'ÉRIC WOERTH
AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

