



## RELATIONS ÉTAT-COLLECTIVITÉS : LA PAROLE AUX ACTEURS

Le point de vue de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

par Clément Le Bras .....p. 10

Le point de vue d'Intercommunalités de France

par Simon Mauroux .....p. 14

Le point de vue de Départements de France

par François Sauvadet .....p. 18

Le point de vue de l'Association des financiers, gestionnaires, évaluateurs et managers des collectivités territoriales (AFIGESE)

par Pascal Bellemin..... p. 20

Le point de vue de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

par David Lisnard..... p. 24

Le point de vue de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

par Cédric Szabo .....p. 27

Le point de vue du syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)

par Françoise Clech Del Tedesco, Emmanuel Gros et Mathieu Lhériteau..... p. 29

*Adoptée sous le premier septennat de François Mitterrand qui souhaitait réaliser une profonde décentralisation de l'administration française, la loi du 2 mars 1982 a mis en place une nouvelle articulation des pouvoirs entre l'État, les régions, les départements et les communes.*

*Le mouvement s'est poursuivi dans les années 1990 et au début des années 2000. Depuis, chaque quinquennat a été marqué par une réforme territoriale.*

*Dernièrement, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS) a vu le jour après un parcours chaotique. Ce texte de 271 articles offre certaines marges de manœuvre supplémentaires aux élus locaux et prévoit de multiples mesures en matière de différenciation et de simplification de l'action locale. Loin de faire l'unanimité, plusieurs voix se sont élevées réclamant (encore !) un nouvel acte de décentralisation. L'AJCT souhaite donc donner la parole aux acteurs des territoires.*

# LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE (AATF)

## QUELLE CONDUITE DE L'ACTION LOCALE DEMAIN ?

### POUR UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE LA DÉCENTRALISATION

par **Clément Le Bras-Thomas**

Secrétaire général adjoint de l'Association des administrateurs territoriaux de France  
Administrateur territorial

**Quarante ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, où en sommes-nous dans la décentralisation ? Comment considérez-vous les relations État-collectivités aujourd'hui ?**

L'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) est le réseau professionnel et le laboratoire d'idées des hauts fonctionnaires territoriaux, hauts fonctionnaires de proximité qui servent, sous l'autorité des élus, les communes, intercommunalités, départements et régions partout en France. Acteur reconnu du débat public, l'AATF formule depuis de nombreuses années des propositions pour faire évoluer la conduite de l'action publique dans notre pays. 70 de ces propositions sont désormais traduites dans le droit positif. En 2022, l'AATF a soumis au débat public « 40 propositions aux candidats à l'élection présidentielle ».

#### Les collectivités en première ligne pour répondre aux grands défis de nos territoires

Chaque année, lorsque l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) sonde nos concitoyens dans le cadre de son baromètre national sur l'action publique, leur réponse est invariable : leur confiance est massive dans la capacité des collectivités locales à faire face à leurs responsabilités.

La France dispose aujourd'hui d'un système d'action publique locale robuste. Celui-ci lui a permis de déployer et entretenir un vaste réseau d'infrastructures, d'aménager nos villes et territoires, de soutenir notre tissu économique, de rendre accessibles à tous la culture et la pratique sportive, d'accompagner nos concitoyens, en particulier les plus fragiles, à chaque étape de leur vie. Après quarante ans de décentralisation, les collectivités et leurs groupements portent la grande majorité de l'investissement public de notre pays et sont des acteurs incontournables du modèle français de service public et de son modèle social<sup>(1)</sup>. Cette légitimité a notamment été rendue possible par l'engagement quotidien des milliers d'élus locaux et par la professionnalisation continue du versant territorial de notre fonction publique, dont l'expertise est unanimement reconnue.

Si les Français jugent que leurs collectivités assurent avec efficacité les services du quotidien, la crise sanitaire a été une mise à l'épreuve de l'action publique locale. Les élus locaux et agents des collectivités ont été au rendez-vous en se mobilisant face aux défis sanitaires, sociaux et économiques liés à la pandémie et aux mesures prises pour l'endiguer. La protection de la population a été leur grande priorité, dans un contexte inédit qui a nécessité de repenser le fonctionnement du service public, de l'accompagnement des publics fragiles à l'accueil des enfants dans les établissements scolaires, en passant par l'achat et la distribution de masques et l'organisation de la vaccination. L'adaptation, la réac-

tivité, le pragmatisme ont guidé l'action publique locale au cours de ces années de crise sanitaire.

Dans son retour d'expérience de la gestion de la crise sanitaire, publié en juin 2020, l'AATF a mis en exergue cette agilité dont ont su faire preuve les collectivités, ainsi que les liens renforcés qui ont pu s'établir avec les services locaux de l'État. Toutefois, nous avons également fait le constat d'une gouvernance locale bousculée, pouvant laisser des actions redondantes se déployer, d'un représentant de l'État sur le territoire entravé et d'une profusion normative issue de l'État central.

#### La persistance du mille-feuille État-collectivités

Malgré ces réussites, force est en effet de constater que l'organisation de l'action publique locale est trop complexe, nuisant à la lisibilité pour l'usager final, mais aussi souvent pour les élus et les agents eux-mêmes. Cette complexité multiplie les coûts de coordination et fait courir le risque d'une perte de cohérence des politiques locales.

Le principal axe de réforme depuis près de trente ans a consisté à recomposer les structures territoriales : incitations à la coopération intercommunale puis fusion d'EPCI, fusion des régions, création des métropoles, communes nouvelles. Le monde territorial souhaitait une pause dans ces réformes par les structures. À la suite de la loi NOTRe<sup>(2)</sup>, le maintien du côté de l'État déconcentré de services sur des champs pourtant largement transférés explique en grande partie la complexité de l'organisation territoriale. Pour l'AATF, il s'agit là du véritable mille-feuille territorial et nous ne pouvons nous satisfaire de ces doublons, particulièrement au regard des défis et des crises auxquels nous devons encore faire face.

(1) Le professeur Robert Lafore a même parlé du département-Providence (Informations sociales 2013/5).

(2) L. n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le nouvel acte de décentralisation amorcé au cours du précédent quinquennat – avec la loi 3DS<sup>3</sup> et avant elle la circulaire dite « OTE » du 12 juin 2019<sup>4</sup> – avait notamment pour objectif le désenchevêtrement des compétences de l'État et des collectivités sur le territoire. La circulaire OTE a tiré les conséquences de la place des collectivités dans l'accompagnement des entreprises avec un recalibrage des services de l'État au niveau régional sans transfert d'effectifs. S'agissant de la répartition des compétences, la loi 3DS<sup>5</sup> s'est bornée à faire des propositions de décentralisation de routes non concédées, d'expérimentation de recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et de positionnement des gestionnaires des collèges et lycées sous l'autorité fonctionnelle des présidents de département et de région. La loi 3DS laisse ainsi la décentralisation au milieu du gué sur de nombreuses compétences : sociales, habitat, environnement, jeunesse, etc.

Ce nouvel acte a permis des évolutions positives s'agissant de l'organisation de l'État déconcentré, avec le renforcement du pilotage du préfet de département sur les nombreux services et agences de l'État intervenant localement. Dans l'esprit de la « décentralisation de projet » souhaitée par le président de la République<sup>6</sup>, une nouvelle posture de l'État émerge via l'animation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) prenant la forme d'une coordination des services et agences de l'État au service des projets locaux. Toutefois, les réformes du dernier quinquennat n'ont pas supprimé le risque de polyphonie de l'État local auquel peuvent faire face les collectivités et ont même renforcé la tendance de l'État à considérer les collectivités comme ses opérateurs, par la multiplication des appels à projet ou les délégations de compétence.

### Les collectivités territoriales, laboratoires de l'action publique

La loi organique relative à la simplification des expérimentations du 19 avril 2021<sup>7</sup> et la loi 3DS ont offert un cadre pour adapter les réponses publiques aux spécificités locales. Ces nouvelles possibilités d'expérimentation et de différenciation sont une marque de confiance dans la maturité de l'organisation décentralisée de la République et les territoires peuvent désormais s'en saisir pour innover en tes-

tant des modes d'organisation ou d'exercice des compétences.

L'expérimentation existait déjà dans notre droit mais avait été freinée par l'issue binaire qui lui était réservée : la généralisation à tout le pays ou l'abandon. La loi organique de 2021 pose un nouveau cadre qui pourrait permettre une vague d'expérimentations territoriales qui ne seraient pas exposées au risque de voir les résultats positifs sur un territoire, rendus possibles par un contexte local porteur, être balayés faute de pouvoir être généralisés. L'AATF considère que, pour que l'ensemble des collectivités puissent tirer profit de ces expérimentations, celles-ci doivent être accompagnées et capitalisées. L'observatoire des finances et de la gestion publique locales pourrait utilement se saisir de ce sujet.

La différenciation préexistait également, la Constitution et la loi ayant prévu des statuts particuliers et des adaptations au schéma classique d'organisation des compétences pour les outre-mers, la Corse, les principales métropoles, et plus récemment pour la collectivité européenne d'Alsace. La loi 3DS en étend la possibilité à toutes les collectivités, tant s'agissant de la strate d'exercice de la compétence, que de l'exercice même de la compétence. Cette possibilité nouvelle offerte aux collectivités pourra venir, sur un territoire donné, renforcer la subsidiarité et ainsi contribuer à améliorer le fonctionnement de l'action publique locale. De nombreuses pistes de différenciation ont été listées dans le rapport Cazeneuve-Viala de février 2019<sup>8</sup> ; on peut citer notamment la création d'une agence départementale des solidarités ou encore l'extension de la délégation de compétence que les régions peuvent recevoir de l'État en matière d'emploi.

Les demandes de différenciation adressées au gouvernement, voire au Parlement, devront faire la preuve de leur nécessité au regard de l'intérêt général et de différences objectives (géographiques, démographiques, etc.), ainsi que d'un contexte politique local favorable, et feront l'objet d'études d'impact budgétaire et organisationnel. On peut regretter que cet encadrement de la différenciation, justifié par la nécessité d'assurer le respect des principes constitutionnels et des libertés fondamentales, ne prévoit pas de garanties procédurales pour les collectivités, ni une association des représentants des collectivités territoriales à l'examen des projets de différenciation. Cette association permettrait de bâtir de manière transparente une culture et une doctrine de la différenciation dans notre pays.

Si la loi 3DS a permis ces avancées, elles ne doivent toutefois pas laisser penser qu'existe un lien systématique et naturel entre différenciation territoriale et innovation publique, comme l'a rappelé le professeur Nicolas Kada dans un article de 2019<sup>9</sup>. Hors des différenciations et expérimentations encadrées par la loi, les collectivités sont des laboratoires de l'action publique dans l'exercice quotidien des politiques publiques et le fonctionnement de l'administration locale et ont permis d'ores et déjà des améliorations concrètes pour nos concitoyens (nouveaux services numériques, prise en compte de l'expertise d'usage, innovations managériales, etc.).

### Des sources de fragilisation des collectivités territoriales

Quelques mois après cette nouvelle loi de décentralisation, les collectivités sont confrontées à des tendances qui les fragilisent et qui n'ont pas été traitées dans cette loi et se sont renforcées ces dernières années.

Tout d'abord, les collectivités ont connu un profond bouleversement de leurs sources de financement. Cette nouvelle donne financière a commencé par l'encadrement, via les « contrats de Cahors », des dépenses de fonctionnement des 321 principales collectivités et de leurs groupements. La Cour des comptes<sup>10</sup> a noté que les collectivités concernées ont diminué leurs besoins de financement et réduit leur capacité de désendettement, mais aussi que cette contractualisation a conduit à des choix de gestion affaiblissant la lisibilité de leur budget et freinant les mutua-

(3) L. n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; AJCT 2022. 295.

(4) Circ. du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (NOR : PRMX1917197C).

(5) L. n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

(6) Discours de Quimper du Président de la République, 21 juin 2018.

(7) L. org. n° 2021-467 du 19 avr. 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; AJDA 2021. 1375.

(8) Rapport en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation.

(9) N. Kada, La différenciation territoriale, source d'innovation ?, Horizons publics, sept.-oct. 2019.

(10) Dans son rapport pour 2020 sur la situation des finances publiques locales.

lisations, et qu'elle a pâti d'un manque de transparence. Après avoir soumis les « contrats de confiance » à la discussion parlementaire, dans le cadre nouveau du débat sur les finances des collectivités, le Gouvernement a finalement renoncé à rétablir cet encadrement dans la loi de finances 2023.

Outre cet encadrement des dépenses, les collectivités ont connu un recul de leur autonomie fiscale avec la remise en cause de leur pouvoir de taux. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la réduction des impôts locaux de production – avec notamment la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – et les compensations dans le budget des collectivités par une fraction de TVA forment un mouvement de recentralisation des ressources fiscales des collectivités. Ce mouvement de recentralisation fiscale risque, en l'absence d'un nouveau pacte financier et fiscal entre l'État et les collectivités, de se poursuivre. Cette perte d'autonomie est autant

un problème financier qu'un problème démocratique en ce qu'elle réduit le lien entre les collectivités et les contribuables, à l'exception des seuls propriétaires via la taxe foncière.

Or, le désenchantement démocratique touche aussi les collectivités. Si les maires restent les élus en lesquels les citoyens font le plus confiance, la défiance, même envers eux, croît d'année en année. L'abstention aux élections municipales a atteint près de 38 % au second tour des élections de 2014 et plus de 58 % en 2020 (dans des circonstances évidemment exceptionnelles). Les collectivités pâtissent également du désengagement citoyen et associatif qui s'accroît, affaiblissant d'autant le lien social. Pourtant, la loi 3DS a largement laissé de côté l'enjeu de la démocratie locale.

### Quelques mois après la loi 3DS, un nouvel acte de décentralisation vous semble-t-il souhaitable / nécessaire et surtout possible ?

Ainsi, l'AATF considère que la loi 3DS ne peut être qu'une première étape vers la « nouvelle génération de décentralisation » que le Président de la République appelait de ses vœux dans ses discours de Quimper de 2018 et de conclusion du Grand débat national en 2019. Il est possible et souhaitable de continuer à améliorer notre organisation publique locale, en consolidant les responsabilités de chacun, en renforçant simultanément les collectivités et l'État local, dans une logique de « déconcentration », et en redonnant du pouvoir d'action aux collectivités et un nouveau souffle à la démocratie locale.

#### Approfondir la décentralisation en finalisant le désenchevêtrement entre l'État local et les collectivités

La circulaire OTE de juin 2019 avait pour premier objectif le désenchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités. Force est de constater que ni cette réorganisation des services de l'État ni la loi 3DS n'ont réellement contribué à cet objectif pourtant majeur. Moins médiatisés que les compétences partagées entre collectivités, ces doublons locaux constituent pourtant le véritable mille-feuille administratif de la France. Ils concernent de nombreux services publics, dans les champs de l'éducation, de l'habitat, de la cohésion sociale, de la protection de l'environnement, etc.

L'AATF appelle avec constance à un transfert aux collectivités de tous les services déconcentrés non régaliens. Notre pays gagnerait en effet à achever ce travail de transfert, en donnant à l'acteur chef de file le plus de moyens possibles pour exercer sa responsabilité de manière intégrée. La fin de la dilution des responsabilités contribuerait à répondre aux attentes fortes de nos concitoyens en termes de lisibilité et de responsabilité des représentants et acteurs publics. Quelques pistes d'approfondissement de la décentralisation peuvent être développées ici.

Un désenchevêtrement important consisterait à transférer enfin les gestionnaires des établissements publics locaux d'enseignement aux régions et départements, déjà propriétaires des biens, responsables de la restauration et de l'hébergement et employeurs des personnels techniciens, ouvriers et de service. Ce transfert mettrait fin à la double autorité qui pèse sur ces milliers d'agents locaux et établirait une répartition plus claire, au sein des collèges et lycées, des compétences entre les collectivités et l'éducation nationale.

L'AATF propose également que les départements, qui disposent déjà de services de protection maternelle infantile, deviennent de véritables pôles de médecine préventive et de proximité, par un transfert de la compétence de santé en milieu scolaire, incluant médecins et infirmiers, des premier et second degrés. Ce transfert permettrait

une mutualisation de professionnels devenus trop rares. Dans les territoires les plus carencés, ces pôles pourraient prévoir des permanences médicales à destination des publics les plus fragiles.

L'organisation locale des politiques du logement et de l'habitat est particulièrement éclatée. Une nouvelle loi de décentralisation pourrait poser un nouveau cadre pour ces politiques, afin de responsabiliser pleinement les collectivités sur les objectifs de production de logements sociaux, de rénovation du parc et d'hébergement. Les actuels délégués des aides à la pierre – métropoles, EPCI éligibles et départements pour les territoires périurbains et ruraux – deviendraient autorités organisatrices de l'habitat. La responsabilité directe des aides à la pierre leur serait confiée dans ce cadre et les services déconcentrés dédiés au logement et à l'habitat seraient transférés aux collectivités.

La transition écologique requiert la mobilisation de nombreuses compétences : production d'énergie renouvelable, transports en commun et mobilités douces, rénovation énergétique, préservation de la biodiversité, réduction des déchets, développement des circuits courts, etc. Dans ces domaines, les collectivités disposent déjà d'une forte légitimité. Un renforcement de leurs responsabilités permettrait d'accélérer l'effort de notre pays dans la lutte contre le dérèglement climatique et la préparation à ses conséquences, ce en évitant le creusement des inégalités entre nos concitoyens. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, la compétence de soutien et d'aide à la transition agricole pourrait être transférée aux régions ou départements.

#### Redéfinir les relations État-collectivités sur le territoire

Les collectivités n'ont pas le monopole de la proximité et désenchevêtrer ne doit pas conduire à affaiblir le système d'action publique locale, mais doit au contraire permettre une affectation des moyens sur les priorités clarifiées de chacun et ainsi un meilleur équilibre dans la relation partenariale qui se noue entre l'État, les collectivités et les autres acteurs du territoire.

La crise sanitaire l'a montré : les Français attendent de l'État qu'il soit pleinement présent et réactif en période de crise, pour coordonner la réponse publique, réagir aux catastrophes et protéger les populations, mais aussi maintenir l'ordre public, assurer la sécurité, prévenir les risques. Les différentes missions régaliennes des services déconcentrés de l'État doivent être préservées et certaines d'entre elles renforcées. Les préfets ne doivent par ailleurs plus se retrouver entravés comme cela a pu être le cas pendant la crise sanitaire ; ils doivent disposer de marges d'action par rapport aux orientations de l'administration centrale, et d'une responsabilité claire vis-à-vis de l'ensemble des administrations déconcentrées. L'AATF plaide ainsi pour la poursuite de l'unification du commandement des services déconcentrés de l'État sous l'autorité du préfet, y compris les diverses agences, dont les ARS. L'État doit être aussi le garant de l'indivisibilité de la République, notamment par le contrôle du respect des normes édictées nationalement et donc de l'unicité du droit et de l'égalité devant le droit sur l'ensemble du territoire. L'État doit notamment assurer dans de bonnes conditions le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des collectivités. Le transfert de responsabilités plus importantes aux collectivités requiert en effet une organisation de l'État garantissant des contrôles efficaces d'actes de plus en plus complexes. L'attention devrait par ailleurs être portée prioritairement sur le contrôle *a posteriori*, avec un renforcement du réseau des chambres régionales de comptes.

Au-delà des fonctions régaliennes, certaines grandes politiques nationales territorialisées bénéficient du concours des collectivités et d'autres acteurs comme les hôpitaux et leurs groupements. Il est ainsi désormais question de « service public » de l'éducation, de l'emploi, de la santé, etc. L'État est ici chef de file d'une politique publique à laquelle les collectivités contribuent de diverses manières. Pour ces politiques publiques, le désenchevêtrement n'est pas envisageable et l'effort collectif doit donc porter sur la gouvernance, souvent contractuelle, de ces écosystèmes faisant également intervenir des acteurs privés.

L'AATF plaide pour une contractualisation État-collectivités équilibrée. La clarification des champs de compétences appelant le maintien, voire le renforcement, de mécanismes de coopération, il est nécessaire de donner une nouvelle crédibilité à la logique contractuelle, qui doit passer par des financements pluriannuels garantis, de la souplesse, des engagements précis et des priorités assumées. La contractualisation ne doit par ailleurs pas laisser penser que les collectivités sont des opérateurs de l'État. Elles s'administrent librement par des conseils élus, co-financent les actions et projets au moyen de leurs ressources et attendent de l'État une mobilisation de ses propres ressources et leviers d'action pour faire réussir le projet de territoire.

Il est enfin nécessaire de poursuivre le changement de posture de l'État local amorcé sous le précédent quinquennat. Cette nouvelle logique de facilitation des projets, incarnée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), nécessite un dialogue global entre les services déconcentrés et les collectivités, permettant de prévenir la polyphonie de

l'État local. Dans l'esprit de différenciation et d'expérimentation, le préfet pourrait disposer d'un pouvoir renforcé d'adaptation locale des normes justifiée par un intérêt local légitime. La possibilité de rescrit normatif, prévue dans la loi Engagement et proximité, doit être mise en œuvre dans le cadre de ce dialogue constructif sur l'intérêt local.

### Redonner du pouvoir d'action aux collectivités

La prochaine étape dans la décentralisation devra contribuer à consolider les capacités d'action des collectivités et à renforcer le lien entre elles et les citoyens et contribuables locaux.

Parmi les propositions faites par l'AATF en mai 2020 pour relancer l'économie figurent la suppression des « contrats de Cahors » et la mise en place d'une fiscalité de résistance qui garantisse aux collectivités des ressources stables en période de crise. Il convient donc d'aller à rebours des dernières législations qui ont augmenté la part des recettes volatiles des collectivités locales au détriment des recettes de stock (suppression de la taxe d'habitation, baisse de la cotisation foncière des entreprises [CFE] et de la taxe foncière économique). Un nouveau panier de recettes fiscales des collectivités locales est ainsi à construire, redonnant un réel pouvoir de taux aux collectivités.

La suppression à venir de la taxe d'habitation va limiter aux seuls propriétaires l'assujettissement à l'impôt local des ménages. L'AATF souhaite engager la réflexion autour d'un impôt universel local pour que tous les habitants contribuent, selon leurs capacités, au financement des services publics locaux. Il pourrait également être reconnu aux collectivités la possibilité de collecter l'épargne des Français à travers un livret territorial, autre outil de rétablissement du lien entre les citoyens et les services publics locaux.

La limitation de la clause générale de compétence aux seules communes rend parfois impossible l'intervention publique y compris face à des situations d'urgence (économique, sanitaire, environnementale...). Alors que les Français attendent légitimement une plus grande réactivité de l'action publique, l'AATF souhaite que les collectivités territoriales puissent faire valoir un droit à agir par subsidiarité. Ce droit leur permettrait d'intervenir en situation d'urgence, de carence (l'État ou une collectivité locale ne se saisissant pas des compétences dont elle dispose) ou face à un besoin en émergence (lorsque les pouvoirs publics n'ont pas encore organisé la compétence nouvelle).

### Un nouveau souffle pour la démocratie locale

Ont cru ces dernières années la défiance et le désenchantement envers notre système de gouvernement représentatif, tant au niveau national que local. Aussi, le D qui a manqué à la loi 3DS est certainement celui de la démocratie. Le renforcement continu des responsabilités des collectivités doit s'accompagner d'un effort pour faire revenir les citoyens aux urnes et d'un renforcement de la participation citoyenne à la conception, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques. Plusieurs mesures phares peuvent être proposées.

L'AATF pense qu'il est aujourd'hui temps d'expérimenter des outils nouveaux au service de l'exercice démocratique. Le vote par correspondance et le vote électronique, massivement utilisés pour les élections professionnelles, font partie des outils disponibles. Ils pourraient être testés à grande échelle au cours du quinquennat. Le développement des EPCI est un fait marquant des dernières années. Les réformes successives ont renforcé les périmètres et les compétences de toutes les structures intercommunales, métropoles, communautés urbaines ou d'agglomération, communautés de communes... L'absence de suffrage universel direct pour l'élec-

tion des élus intercommunaux pose un véritable problème démocratique. L'AATF estime que cette mesure, souvent annoncée mais jamais adoptée, est une priorité.

L'AATF avait proposé dès 2017 de renforcer la transparence de l'action publique et les voies de participation citoyenne, notamment grâce aux audits citoyens. Ceux-ci seraient construits à partir de panels d'usagers tirés au sort. Ils seraient accompagnés par des professionnels du contrôle de l'action publique. Les citoyens

seraient, dans un premier temps, formés aux enjeux de la politique publique concernée et aux règles de la gestion publique. Ils seraient accompagnés dans un second temps sur des méthodologies d'évaluation. Ils présenteraient leurs conclusions et préconisations devant l'assemblée de la collectivité. Ces audits pourraient être déclenchés à la demande d'un nombre significatif de citoyens.

## LE POINT DE VUE D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

### QUELLES ATTENTES DES INTERCOMMUNALITÉS VIS-À-VIS DE L'ÉTAT À L'ISSUE DE QUARANTE ANS DE DÉCENTRALISATION ?

par **Simon Mauroux**

Responsable du pôle institutions, droit et administration à Intercommunalités de France

Ce n'est pas tant un État décentralisateur qui est aujourd'hui attendu par des intercommunalités en fort développement ces dernières années et auxquelles de nombreuses politiques publiques ont été confiées. Leur souhait est d'exercer pleinement leurs compétences, aussi bien grâce à un cadre légal leur donnant de nouveaux moyens qu'en tirant parti de leurs relations avec les services de l'État.

Lors de l'examen de ce qui allait devenir la loi du 2 mars 1982<sup>1</sup>, le législateur français a fait le choix d'entamer un mouvement de décentralisation de l'action publique qui ne remette pas en cause les périmètres des trois principales échelles d'intervention locale – communes, départements et régions, ces dernières étant appelées à devenir des collectivités territoriales à part entière.

C'est donc au sein de cadres préexistants qu'ont été à la fois affirmés les droits et libertés des institutions locales, et décentralisées plusieurs prérogatives et politiques publiques qui relevaient jusqu'alors de l'État.

D'autres pays européens connaissant également un processus de décentralisation ont été amenés, dans ces mêmes années, à revoir le périmètre de leurs niveaux communaux pour qu'ils atteignent une taille jugée nécessaire afin d'assurer leurs responsabilités. En témoignent les quelque 290 communes suédoises, compétentes en matière de santé et issues d'une vague de fusions dans la décennie 1970, là où on en comptait environ 2200 auparavant.

Plutôt que d'imposer un tel regroupement à ses communes, la France a privilégié les démarches volontaires (loi Marcellin de 1971<sup>2</sup>, puis dispositif des communes nouvelles à partir de 2010<sup>3</sup>) et surtout, pour leur permettre d'assurer des services quand elles n'en avaient pas les moyens seules, le développement de structures de coopération intercommunale, qu'ont d'abord été les syndicats de communes à vocation unique (1890), puis à vocation multiple (1959).

Cette première forme, limitée à un ou quelques domaines d'intervention généralement qualifiés de techniques (eau potable, électricité, etc.), a été complétée par une vision plus intégrée de l'intercommunalité, dès la création des districts urbains en 1959 – les premiers seront notamment à Tours, Montbéliard et Montargis – et les premières communautés urbaines instituées par la loi en 1966 à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Se met alors en place le cadre

que nous connaissons aujourd'hui : de nombreuses compétences transférées par les communes, tant en matière stratégique et d'aménagement que de services à la population, et des ressources fiscales propres<sup>4</sup> pour les exercer sur un mode fédéral, les communes constituant intrinsèquement l'intercommunalité.

### ■ Décentralisation et « révolution silencieuse » de l'intercommunalité

Durant les quarante années écoulées à ce jour, la décentralisation initiée en 1982 a vu les intercommunalités se structurer à plusieurs égards.

Dans leur corpus juridique d'abord, avec la création par la loi des communautés de communes en 1992<sup>5</sup>,

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

(2) Loi n° 71-588 du 16 juill. 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

(3) Loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010.

(4) Ceci s'applique donc aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui font principalement l'objet du présent article et sont désignés dans le langage courant par le mot « intercommunalités » pour éviter le recours aux sigles, tandis que les syndicats de communes, qui sont des EPCI sans fiscalité propre, sont habituellement dénommés « syndicats ».

des communautés d'agglomération en 1999<sup>6</sup>, des métropoles en 2010, ainsi que de la métropole du Grand Paris et des établissements publics territoriaux en petite couronne parisienne, en 2014<sup>7</sup>.

Également par leur généralisation, en dehors des îles mono-communales, au 1<sup>er</sup> janvier 2014 hors Île-de-France et au 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans cette région, et un important travail sur leurs périmètres eu égard aux bassins de vie et d'emploi, par des procédures de fusion d'intercommunalités ou de rattachement de communes membres lors de deux vagues de schémas départementaux de coopération intercommunale (2011-2012 et 2016) portés par les préfets en concertation avec les élus locaux.

Ce sont aussi les compétences exercées à titre obligatoire au nom des communes membres, plus nombreuses, qui ont renforcé la place des intercommunalités, au fur et à mesure des transferts décidés par différentes lois, particulièrement sur la décennie 2010<sup>8</sup>.

Il peut être retenu plusieurs tendances de ces évolutions, qui ont constitué ce que des commentateurs ont appelé la « révolution silencieuse de l'intercommunalité » au sein de la décentralisation française.

Premièrement, le caractère fédéral de la coopération intercommunale, l'exercice des compétences conformément aux principes d'exclusivité et de spécialité<sup>9</sup>, tout comme les flux financiers croisés ou les mises à disposition d'agents ou de biens entre communes et intercommunalités, ont de plus en plus fortement souligné la nécessité de les considérer de façon agrégée, dans une logique de « bloc communal », pour avoir une approche cohérente et juste de ce qui s'applique aux unes comme aux autres.

Deuxièmement, c'est peut-être à l'échelle de ce bloc communal que les possibilités de différenciation juridique sont les plus abouties au niveau local, grâce aux différentes catégories juridiques d'intercommu-

nalités, au mécanisme de l'intérêt communautaire qui permet de définir localement la ligne de partage entre les interventions intercommunales et communales au sein d'un domaine donné (ex. : voirie ou action sociale d'intérêt communautaire), à la possibilité de transférer volontairement certaines compétences ou de s'accorder sur la mise en place de services mutualisés ou de reversements financiers, sans compter la différenciation permise dans le cadre de l'exercice de certaines compétences (règles établies dans les plans locaux d'urbanisme, par exemple).

Troisièmement, les dernières lois relatives aux collectivités locales ont certes porté sur de nouvelles décentralisations d'attributions de l'État, entendues dans leur sens strict (services ferroviaires de transport de voyageurs d'envergure régionale, par exemple) ou au moyen de délégations (aides à la pierre en matière d'habitat, sous conditions). Mais une grande partie de ces textes s'est aussi attachée à la répartition des compétences entre niveaux de collectivités (bloc communal, département, région) ou au sein du bloc communal, ce qui a également été présenté comme un travail législatif de décentralisation.

Ce dernier constat s'est trouvé confirmé par la plus récente de ces lois, la loi dite « 3DS » en date du 21 février 2022<sup>10</sup>, dont l'un des trois D portait sur la décentralisation. Lors de la présentation du projet de loi, le gouvernement soulignait à ce propos que cette « nouvelle étape de la décentralisation » avait pour objectif « d'achever le transfert de certains blocs de compétences et de clarifier la répartition de ces dernières »<sup>11</sup>.

## ■ Approfondir les conditions d'exercice des compétences

2010<sup>12</sup>, 2014<sup>13</sup>, 2015<sup>14</sup>, 2018<sup>15</sup>, 2019<sup>16</sup>, 2022<sup>17</sup> : les lois de décentralisation portant sur le bloc communal se sont succédé à un rythme rapproché durant ce qui a constitué une décennie de réformes territoriales.

Il en résulte une spécialisation plus affirmée de chaque niveau de collectivité, qui se traduit, dans le cadre de cet article, par la confirmation de plusieurs grands domaines d'intervention des intercommunalités, particulièrement :

- le développement économique en ce qui concerne l'immobilier d'entreprises ;
- la transition écologique, au travers de nombreux services publics environnementaux (mobilités, eau potable, assainissement des eaux usées, déchets) ;
- l'aménagement, notamment urbain, et l'habitat ;
- la cohésion territoriale et sociale, en complément des actions des communes.

Cet important travail législatif et la montée en compétence qu'il a induite, sans compter les nombreuses évolutions de périmètres intercommunaux de 2017, amènent régulièrement les élus des intercommunalités et leurs cadres à aujourd'hui demander une stabilité institutionnelle, par la voix d'Intercommunalités de France, l'association nationale généraliste des intercommunalités. Après une mandature 2014-2020 fortement occupée par les réorganisations rendues nécessaires par les évolutions institutionnelles, il leur apparaît prioritaire de se concentrer sur l'exercice de leurs attributions, les services publics qui en relèvent et l'aboutissement de leurs projets.

En d'autres termes, l'heure n'est pas à une nouvelle répartition des compétences entre les différents échelons de collectivités ou à la décentralisation de blocs de compétences supplémentaires de la part de l'État. Les intercommunalités gardent en mémoire l'attribution, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, d'une compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 jan-

(5) Loi n° 92-125 du 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

(6) Loi n° 99-586 du 12 juill. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

(7) V. ci-après.

(8) V. ci-après.

(9) En raison de sa nature d'établissement public, une intercommunalité est soumise au principe de spécialité, en vertu duquel elle ne peut agir que dans le cadre des compétences attribuées par la loi ou ses statuts. La contrepartie en est le principe d'exclusivité, qui interdit aux communes d'intervenir dans le champ des compétences transférées (CE, ass., 16 oct. 1970, n° 71536, *Cne de Saint-Vallier*, Lebon).

(10) Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; AJCT 2022. 295.

(11) Exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat le 12 mai 2021 par J. Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

(12) Loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(13) Loi n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(14) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(15) Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

(16) Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ; AJCT 2020. 223.

(17) Loi du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, préc.

vier 2014<sup>18</sup> ; une compétence qui n'était alors pas assurée de façon uniforme à l'échelle nationale et pour laquelle les pouvoirs publics pouvaient être en défaut – ce qui posait la question de leur responsabilité et des investissements nécessaires, avec pour seul moyen de financement la capacité à instituer une taxe supplémentaire, sans autre compensation.

Cette demande de stabilité institutionnelle n'est pas exclusive d'évolutions législatives ou réglementaires dès lors qu'elles seraient de nature à approfondir les capacités d'action des collectivités – et plus précisément, dans le cadre de cet article, des intercommunalités – dans les domaines qui leur ont déjà été attribués.

À cet égard, le rôle d'autorité organisatrice défini dans le cadre de certaines compétences intercommunales mérite l'attention. Le législateur a très tôt créé ce régime juridique en matière de transports<sup>19</sup> – les approches plus récentes de cette politique publique amènent aujourd'hui à parler d'autorités organisatrices de la mobilité<sup>20</sup> – puis l'a étendu au traitement des déchets<sup>21</sup>, avant que la loi 3DS du 21 février 2022 ne l'introduise tout récemment en matière d'habitat<sup>22</sup>. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une reconnaissance pour les seules intercommunalités volontaires, qui remplissent par ailleurs plusieurs critères :

- disposer d'un programme local de l'habitat exécutoire et d'un plan local d'urbanisme intercommunal approuvé ;
- être titulaire d'une convention de délégation des aides à la pierre ;
- être signataire pour la mise en œuvre d'un guichet d'accompagnement à la rénovation énergétique ;
- être signataire d'une convention intercommunale d'attribution.

Le rôle d'autorité organisatrice repose en général sur trois caractéristiques, qui la confortent dans la conduite de politiques publiques faisant intervenir de nombreux acteurs et revêtant un fort intérêt public.

En premier lieu, une autorité organisatrice apparaît tenue à certaines obligations, qu'il s'agisse d'assurer un service aux usagers (offres de mobilité, collecte des déchets) ou d'assurer la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique (programmes locaux de l'habitat), alors que d'autres domaines de compétences n'en impliquent pas. Dans cette logique, l'autorité organisatrice contribue de fait aux orientations nationales et européennes de la politique publique concernée.

En deuxième lieu, elle dispose de ressources et de moyens adaptés, comme le versement mobilités, ou encore la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

En troisième lieu, une autorité organisatrice bénéficie de prérogatives supplémentaires, par exemple au sein de commissions spécialisées des conférences territoriales de l'action publique – dont l'objet est d'articuler les interventions pour lesquelles un niveau de collectivité est désigné chef de file par la loi.

Alors que la Première ministre Elisabeth Borne a annoncé, lors de sa déclaration de politique générale du 6 juillet 2022, qu'un agenda territorial serait à l'ordre du jour de la législature, nombreuses sont les intercommunalités à estimer que leurs prérogatives d'autorités organisatrices gagneraient à être étendues sur certains aspects, comme en matière d'habitat. À titre d'exemple, il pourrait être envisagé que la taxe sur les logements vacants, instituée dans les seules communes classées en « zone tendue » par décret, puisse l'être par les intercommunalités reconnues en tant qu'autorités organisatrices de l'habitat qui la jugeraient appropriée à la situation de l'accès au logement sur leur territoire, sous d'éventuelles conditions qu'il s'agirait de définir.

Parmi les prérogatives d'une collectivité locale, la capacité à disposer de certains pouvoirs réglementaires supplémentaires viendrait aussi favoriser les conditions d'exercice des compétences prévues par la loi. Cette dimension de l'action publique locale n'est pas nouvelle, comme l'illustrent :

- les pouvoirs de police administrative exercés par les maires et, pour quelques attributions de police administrative spéciale limi-

tativement énumérées, les présidents d'intercommunalités, dans le cadre des compétences de ces dernières et en accord avec les maires ;

- l'adoption des plans locaux d'urbanisme, communaux ou intercommunaux, qui comportent un règlement venant compléter la réglementation nationale et imposer des orientations d'urbanisation, dans les conditions prévues par la loi.

Parce qu'ils permettent d'adapter les normes aux enjeux locaux, les pouvoirs réglementaires offrent un levier complémentaire à la conduite de projets et à la production de services publics. Les phénomènes observés dans quelques champs d'intervention des intercommunalités, notamment marqués par de nouveaux usages, justifieraient qu'elles puissent assurer la portée de leurs politiques au moyen de nouvelles attributions d'ordre réglementaire. Des réflexions pourraient, par exemple, être utilement menées pour que les intercommunalités soient en mesure de mieux encadrer :

- l'aménagement commercial et les effets du commerce en ligne sur le territoire ;
- la logistique du dernier kilomètre, notamment dans les espaces les plus urbanisés ;
- la transformation de logements en meublés touristiques.

## ■ État et collectivités : pour une culture commune ?

En matière de décentralisation, l'État a longtemps fait œuvre de législateur et il pourrait donc être encore attendu dans ce rôle pour faciliter l'exercice des compétences déjà décentralisées aux collectivités concernées.

Pour qui observe le résultat de ces quarante années de décentralisation, il est évident que ce n'est pas là la seule nature des relations que l'État entretient avec les collectivités locales. Au quotidien, il est à la fois dans une position de conseiller, de contrôleur, de financeur et de partenaire.

Une diversité des rôles que les réorganisations de l'État et les diminutions d'effectifs qu'elles ont entraînées (réforme de l'administration territoriale de l'État dans le cadre de la révision générale des politiques publiques de 2007, notamment) ont rendu difficile à assumer, à l'aune de l'expérience de nombre d'élus locaux et de cadres territoriaux. Ces derniers ne sont pas en demande de moins d'État dans les services déconcentrés pour ce qui relève de ses missions et des politiques qu'il partage avec les collectivités locales.

Ils posent en revanche la question de l'unité de la parole de l'État, dans un cadre où plusieurs modes opératoires retenus au niveau national (opérateurs, agences, appels à projets nationaux) ont eu pour effet de contourner, dans la pratique, les services

(18) Loi du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, préc.

(19) Loi n° 82-1153 du 30 déc. 1982 d'orientation des transports intérieurs.

(20) C. transp., art. L. 1231-1 s.

(21) C. env., art. L. 541-14.

(22) CCH, art. L. 301-5-1-3.

déconcentrés de l'État.

La création de nombreuses agences de l'État a beaucoup contribué à cette tendance. À la suite des agences de l'eau (1964) et de l'Agence nationale de l'habitat (1971) ont été créées l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (1991), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (2003), l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (2004), les agences régionales de santé (2010)... qui disposent d'une large autonomie d'action et de priorités sectorielles propres, dans un positionnement qui peut amoindrir le rôle de coordinateur du préfet de département avec les élus. Une évolution récente s'inscrit cependant à rebours de ces constats : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) s'appuie sur les préfets, qui en sont les délégués territoriaux dans leurs départements respectifs.

Il reste le sentiment qu'une partie des agences a grandement participé à la mise en concurrence des acteurs publics et que, par leur biais, l'État a financé des maîtrises d'ouvrage locales, si bien que les priorités nationales et les critères d'intervention des agences ont pu être perçus comme indirectement prescripteurs sur les politiques décentralisées.

C'est dans ce contexte que la mise en place des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) à partir de fin 2020 a été favorablement accueillie. Ils consistent en un nouveau type de contractualisation avec l'État, de nature transversale, qui rassemblent les crédits d'un grand nombre de ministères et d'opérateurs de l'État afin de financer – et c'est une caractéristique fortement souli-

gnée du dispositif – des projets retenus localement. Environ 80 % des CRTE sont pilotés par des intercommunalités, tant parce que ces contrats portent souvent sur leurs compétences en matière de transition écologique ou de cohésion sociale, que parce que leurs projets de territoire ou de mandature et le travail régulier avec les communes membres se prêtent à la sélection des projets à inscrire dans les contrats. Certes, il demeure des dispositifs non rattachés aux CRTE, mais la démarche témoigne d'une conception différente de l'identification des projets locaux recevant des financements de l'État.

Les enjeux de la transition écologique et énergétique traités par ces CRTE mettent, de façon plus large, l'accent sur le caractère indispensable d'une action conjointe de l'État et des collectivités locales pour atteindre nombre d'objectifs d'intérêt général. Il est d'ailleurs parfois souligné que les collectivités locales exerçant des compétences décentralisées peuvent être considérées, dès lors que l'on en retient une définition large du point de vue des sciences politiques, comme une partie de l'État, aux côtés du gouvernement, du Parlement, des services centraux et déconcentrés, etc.

Après avoir fait l'objet d'un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>23</sup>, les relations entre l'État et les collectivités ont été retenues comme le thème de la 32<sup>e</sup> convention nationale des intercommunalités de France, en octobre 2022. Les congressistes ont notamment été invités à échanger sur le besoin d'entretenir et de développer une culture commune pour répondre collectivement au mieux à la demande sociale et faciliter l'action publique en général.

Les réponses à cette interrogation apparaissent devoir varier du fait de la pluralité des acteurs de l'État, tant en raison de leurs fonctions que de leurs points de vue individuels – il peut avant tout s'agir d'une question de personnes. Il ressort également que la ligne d'articulation à observer ne soit pas nécessairement celle existant entre collectivités locales et services de l'État, mais celle située entre le niveau local (État local et collectivités) et le niveau national.

(23) Sénat, À la recherche de l'État dans les territoires, rapport d'information de A. Canayer et É. Kerrouche, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 29 sept. 2022.

# LE POINT DE VUE DE DÉPARTEMENTS DE FRANCE

## FAIRE CONFIANCE À L'AGILITÉ DÉPARTEMENTALE

par **François Sauvadet**

Ancien ministre, président de Départements de France, président du département de la Côte-d'Or

### ■ Les départements au cœur de notre République décentralisée

Ces dix dernières années, l'organisation territoriale de la France a été lourdement remise en question par l'État. Nous avons assisté à la mise en place d'un véritable « puzzle territorial », où les départements ont fait l'objet de toutes les « attentions » : annonce de leur disparition, nouvelle carte régionale<sup>1</sup>, lois NOTRe<sup>2</sup> et MAPTAM<sup>3</sup>, sans parler du redécoupage cantonal, si décrié par la France rurale. Ces mesures verticales, portées par une volonté centralisatrice, ont eu pour conséquences de brider l'autonomie des collectivités territoriales, d'entraver leurs actions de proximité, tout en gommant les réalités multiples des départements et donc de la France, si riche de sa diversité.

Les départements qui chaque jour, agissent pour améliorer la vie des Français, ont mal vécu ces coups portés à la décentralisation, dont découlent bon nombre des blocages actuels et des fractures de notre pays. Or la décentralisation, c'est-à-dire la liberté de décider et d'agir reconnue aux élus locaux – et au travers des élus aux citoyens –, est le principal moteur de la démocratie française. La chute de la participation est la manifestation la plus criante de l'échec de cette recentralisation rampante.

La spécificité de l'action départementale, incarnée par 340 000 agents territoriaux exerçant quelque 140 métiers différents, est d'abord d'exercer ses missions au plus proche des Français, à hauteur d'homme. Dans ce cadre, la liberté qui doit accompagner nos décisions est une nécessité, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution. La pratique éprouvée des politiques départementales a d'ailleurs montré qu'il est préférable d'avoir une règle locale adaptée et simplifiée, plutôt qu'une norme nationale complexe, et donc inapplicable dans les faits. Nombre de décisions nationales ont conduit à des impasses locales. L'État demande par exemple aux services départementaux de contrôler les EHPAD publics, sans leur donner une autorité fonctionnelle – réelle et effective – sur les directeurs d'établissement.

Aussi, les départements revendiquent-ils une nouvelle relation avec l'État, au service d'une action publique ascendante. Les départements veulent inventer également une coopération locale multi-niveaux, fondée sur une subsidiarité active.

Les départements, qui ont fêté leurs 230 ans en 2020, sont malgré tout parvenus à résister aux vents contraires ; malgré la suppression de leur compétence générale, le transfert aux régions d'attributions comme l'économie de proximité ou les transports scolaires, la perte de leur autonomie fiscale (le transfert du foncier bâti). Dans un contexte d'augmentation constante de leurs dépenses, ils ont démontré une exceptionnelle capacité d'adaptation et d'innovation, pour agir efficacement au service des Français, en particulier les plus vulnérables. Ils se sont affirmés dans leur vocation de garant des solidarités humaines et territoriales auprès des habitants.

Cette capacité d'agir au plus près s'est révélée aux yeux des pouvoirs publics lors des crises que notre pays a traversées : la crise des Gilets jaunes et la pandémie. Il y a eu une prise de conscience de l'importance de la maille départementale dans le paysage ins-

titutionnel. Nos services départementaux sont à bonne distance du terrain ; suffisamment proches pour connaître parfaitement les problématiques locales, suffisamment présents sur le terrain pour assurer, jusqu'au dernier kilomètre, les services à la population.

Il faut également mesurer que chaque Français reste attaché à « son » département, qui représente une part de son identité. Souvenons-nous des vives réactions qu'avait suscitées, en 2008, le projet de faire disparaître les numéros de département sur les plaques minéralogiques. Les départements sont issus d'une histoire multiséculaire et d'un grand récit collectif ; figurant parmi les premières réformes nées de la Révolution française, les nouvelles administrations départementales avaient pour vocation de consolider le nouvel ordre juridique fondé sur la loi. Elles ont aussi contribué à construire une grande diversité territoriale, forgeant l'identité de la nation française telle que nous la connaissons aujourd'hui. Les départements sont dans le cœur des Français, mais ils doivent aussi être au cœur de notre République décentralisée. Il fallait donc mettre un terme à cette forme de tutelle de l'État subie ces dernières années, une aberration consistant à corseter les collectivités, à en faire des sous-traitants, et dont l'exemple des fameux « contrats de Cahors » est l'un des plus significatifs. À travers ce centralisme exacerbé, plusieurs dangers menaçaient l'équilibre du pays et de nos institutions : la mise à mal des amortisseurs sociaux, l'affaiblissement des corps intermédiaires, la coupure du lien avec les Français, le recul de la démocratie représentative.

### ■ Du centralisme rampant à l'esprit de co-construction

Aujourd'hui, les relations avec l'État s'apaisent et le dialogue a été relancé. Après des scrutins nationaux qui ont révélé les fractures profondes de notre société et dans un contexte de crise inédite, le gouvernement a sans doute mesuré qu'il ne pouvait répondre seul aux difficultés présentes et à venir. Dès l'été 2022, nous avons observé un changement

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janv. 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(3) Loi n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

de méthode de la part du Président de la République et du gouvernement d'Elisabeth Borne. Des relations de confiance se nouent, afin de sortir de la logique mortifère des contrats de Cahors.

Ce changement de paradigme a été renforcé par les paroles du Président de la République en octobre dernier à Château-Gontier. Emmanuel Macron a clairement appelé à ouvrir un nouveau chapitre de « vraie décentralisation », concédant qu'il n'existe pas de décentralisation pour une compétence donnée sans le transfert du financement et des responsabilités qui vont avec. C'est un message fort adressé aux collectivités.

Pour les mois et les années à venir, la Première ministre et Départements de France ont souhaité définir ensemble un « Agenda territorial », qui ouvre une nouvelle voie, celle de la confiance et du dialogue pour construire la France de demain. Cet agenda territorial définit un programme de travail ambitieux, en cohérence avec l'expertise et les domaines d'intervention des départements, notamment le recrutement et la fidélisation des métiers de la santé et du social, la protection de l'enfance, l'accès à la santé, le bien vieillir, le handicap, la lutte contre la pauvreté, France Travail, la sécurité civile. Cette nouvelle méthode de travail implique, avant toute décision du gouvernement, la co-construction de nos politiques, la concertation en amont des projets, le recueil systématique des bonnes pratiques qui sont nombreuses car chaque jour, les départements font preuve de leur agilité.

Cette relation de confiance avec l'État, que les départements appellent de leurs vœux depuis plusieurs années, doit avant tout être fondée sur la responsabilité, notamment financière, car le principe de libre administration des collectivités ne peut s'incarner sans autonomie et sans stabilité fiscales. Les départements doivent donc avoir l'assurance de disposer de réelles capacités à agir, et donc de mettre leurs recettes en cohérence avec leurs dépenses.

## ■ Des réponses adaptées à la diversité des territoires

Si les départements demandent à restaurer l'autonomie que la décentralisation leur confère, ils souhaitent aussi clarifier les missions et le bon niveau pour agir, tout en travaillant sur le partage des compétences. Une réflexion commune est inscrite en ce sens à l'agenda territorial, sur la notion de chef de filât, pour que les départements soient véritablement reconnus comme pilotes des politiques publiques qui leur ont été confiées. Ce rôle de chef de file pourrait être porté avec une vision à 360 degrés, par exemple pour le médico-social (notamment pour ce qui concerne la lutte contre les déserts médicaux, la prévention de la santé de l'enfant), mais aussi pour la protection de l'enfance, le grand âge, le handicap et la gestion des réseaux.

(4) Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; AJCT 2022. 295.

Les départements doivent pouvoir se saisir de la possibilité d'expérimenter et d'adapter les normes et d'exercer au plus près des réalités locales, car il est évident que les problèmes ne se posent pas de la même manière dans le département de la Creuse que dans celui de la Seine-Saint-Denis. À travers nos politiques départementales, c'est la diversité des situations locales qui prend corps ; à chaque département son identité, ses problématiques, et ses réponses adaptées.

Dans cet agenda territorial négocié avec le gouvernement, nous devons aborder la révision des lois NOTRe et MAPTAM, dont la rigidité excessive n'a fait que brider les collectivités. Prenons l'exemple des collèges : les départements sont responsables de leur sectorisation, mais ne détiennent plus la compétence sur les transports scolaires, transférée aux régions. Quant à la loi 3DS<sup>4</sup> adoptée début 2022, on ne peut pas la considérer comme une véritable loi de décentralisation, mais plutôt comme une première étape de déconcentration. Et si l'État comprend que la mesure d'efficacité pour ses propres services se situe au niveau départemental, il doit en être de même pour les capacités d'action des départements.

## ■ Faire confiance à la force de frappe départementale

Les 103 départements et 35 000 communes sont au cœur des fractures sociales et économiques que vivent les Français. Ils représentent une force de frappe territoriale, incarnée par leurs agents et leurs élus, et démontrent que tout ne peut se régler uniformément depuis Paris.

Dans notre République décentralisée, chacun des acteurs est détenteur d'une part de légitimité : nos institutions nationales avec le Président de la République, le gouvernement, le Parlement, mais aussi les pouvoirs locaux avec les départements, libres d'agir dans leurs domaines de compétences, représentés par des élus désignés par les Français au suffrage universel direct.

Aujourd'hui, ce n'est pas d'un « grand soir » de la décentralisation dont nous avons besoin, mais de construire une nouvelle étape dans l'organisation territoriale, fondée sur les attentes des Français : le bon sens, l'efficacité et la proximité de l'action publique. Pour cela, le département reste la bonne maille, aux côtés de la commune, capable d'apporter des solutions opérationnelles déployées dans le lien direct avec la population et la connaissance fine des enjeux locaux.

Le travail engagé en 2022 avec le gouvernement, incarné par notre agenda territorial, poursuit cet objectif : agir mieux pour les Français et laisser les initiatives de terrain se réaliser. L'État doit donc permettre plus de souplesse dans la conduite de l'action publique territoriale. Il doit faire confiance aux élus locaux et surtout cesser d'éloigner les centres de décision et les services publics de nos compatriotes, dont le besoin de proximité n'a jamais été aussi fort. Le temps est donc venu d'un réel équilibre territorial, clarifiant les rôles entre un État stratège, responsable des intérêts vitaux de la Nation, et les collectivités départementales du « faire » et du quotidien, réhumanisant les territoires au service de la proximité et des solidarités.

L'avenir nous dira si le gouvernement apporte les preuves de sa volonté de rendre aux territoires leur capacité à agir, et donc leur liberté. Au moment où notre pays fait face à tant de défis économiques et sociaux nécessitant plus que jamais une mobilisation générale, les départements sont une partie de la solution pour répondre aux attentes de nos compatriotes. Sans des départements et des communes agiles, efficaces et forts, c'est toute la démocratie française qui risque de disparaître.

# LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES FINANCIERS, GESTIONNAIRES, ÉVALUATEURS ET MANAGEURS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (AFIGESE)

## LA DÉCENTRALISATION À LA CROISÉE DES CHEMINS ?

par **Pascal Bellemin**  
Président de l'AFIGESE

**Quarante ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, où en sommes-nous dans la décentralisation ? Comment considérez-vous les relations État-collectivités aujourd'hui ?**

Après une tentative de réforme en 1978 sous la forme d'un projet de loi « pour le développement des responsabilités locales », élaboré dans le prolongement du rapport Guichard, Vivre ensemble, de 1976<sup>1</sup>, le début des années 1980 a été marqué par la promulgation de plusieurs textes fondateurs d'un système administratif davantage décentralisé, sur lequel repose encore aujourd'hui l'essentiel de l'architecture de l'organisation du secteur public local français. Des inflexions, voire des remises en cause sont toutefois intervenues au fil des décennies, particulièrement depuis une vingtaine d'années, marquées d'un regain de centralisation.

### Une organisation décentralisée désormais établie et élaborée

– La loi fondatrice du 2 mars 1982<sup>2</sup> et les lois qui lui ont succédé ont construit un édifice dont l'ancrage s'est solidifié au cours des années 1980. Les décisions des collectivités territoriales sont devenues exécutoires dès leur publicité et leur transmission au préfet pour un contrôle *a posteriori* de leur seule légalité et les présidents des conseils généraux et régionaux ont endossé la fonction d'exécutif des départements et régions. Des compétences ont par ailleurs été transférées par bloc aux trois niveaux de collectivités – la gestion des sols aux communes, l'action sociale, les collèges et une partie de la voirie aux départements et le développement économique, l'aménagement du territoire et les lycées aux régions. Des ressources leur ont été affectées, le plus souvent sous la forme d'impositions, sur les taux et/ou l'assiette desquelles elles pouvaient parfois agir, à savoir les « quatre vieilles » (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle), la vignette automobile, les droits de mutation, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, etc. La loi a parallèlement défini un statut de la fonction publique territoriale (FPT) et les collectivités se sont rapidement dotées d'effectifs propres, leur permettant de mettre en œuvre des politiques qu'elles avaient elles-mêmes définies, dans le respect du cadre fixé par la loi.

Si le secteur public local n'a pas échappé, notamment à la fin des années 1980, à des « affaires » ou des désordres financiers ponctuels, il s'est professionnalisé et a continué de se développer, à la faveur de nouveaux transferts de compétences, particulièrement au milieu des années 2000, avec la loi d'août 2004 sur les libertés et responsabilités locales<sup>3</sup>, qui a notamment abouti au transfert d'une nouvelle partie des routes nationales aux départements ou encore des personnels techniques et de service des collèges et des lycées aux départements et aux régions. Les départements se sont vu également attribuer de nouvelles compétences sociales au cours

de cette décennie, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie, qui a succédé à la prestation spécifique dépendance, le revenu minimum d'insertion (RMI), devenu revenu minimum d'activité puis revenu de solidarité active (RSA), ou encore la prestation de compensation du handicap ou des missions renforcées en matière d'enfance.

Des textes ultérieurs sont venus adapter et affiner l'édifice ainsi construit, notamment la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) en 2015<sup>4</sup> ou, plus récemment, en 2022, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification (loi 3DS)<sup>5</sup>.

Parallèlement au développement et à l'affinement de cet ensemble administratif décentralisé, le fait intercommunal s'est affirmé au fil des années. Les syndicats intercommunaux, outils de portage technique de missions partagées entre communes, ont progressivement laissé place à des communautés de projet, financées non plus par des contributions budgétaires mais par une part des impositions directes locales (avec la loi relative à l'administration territoriale de la République<sup>6</sup>, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>7</sup>, etc.). Les appellations se sont succédé et les champs d'intervention comme les relations avec les communes membres se sont précisés.

(1) M. Verpeaux, Les origines, notice 1, *Les collectivités locales en France*, Les notices, CNFPT, Doc. fr., juin 2002, p. 10.

(2) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(3) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(4) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(5) Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; et AJCT 2022. 295.

(6) Loi n° 92-125 du 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

(7) Loi n° 99-586 du 12 juill. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Un souci de plus grande intégration et de rationalisation a conduit à en réduire le nombre par un accroissement par la loi de leur taille minimale et de nouvelles entités ont été créées, telles les métropoles (loi de réforme des collectivités territoriales<sup>8</sup>, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [loi MAPTAM]<sup>9</sup>), tandis qu'un redécoupage administratif devait réduire de moitié le nombre des régions<sup>10</sup>.

Les administrations décentralisées sont donc en perpétuelle évolution ; elles ont largement concouru, au cours des quatre décennies écoulées, à l'action publique, au déploiement des équipements publics les plus essentiels comme à l'aménagement de leurs territoires, à la cohésion sociale comme au développement de l'activité économique. Si la décentralisation peut paraître acquise et relever d'une forme d'évidence, l'édifice construit au cours des quarante dernières années a toutefois dû essuyer nombre de réformes, empreintes, à dessein ou pas, d'une logique centralisatrice, qui ont pu en faire vaciller certaines des fondations.

**Un édifice toutefois ébranlé par un regain diffus de centralisation** – Les textes qui se sont succédé ont, pour certains d'entre eux, été à l'origine de réformes porteuses d'une dimension centralisatrice ou, du moins, restreignant la liberté d'action des collectivités.

Un exemple frappant est certainement celui ayant consisté dans la suppression, par la loi NOTRe, de la clause générale de compétence des départements et des régions dans le but, notamment, de réduire la dépense publique. Si, jusqu'alors, les organes délibérants des communes, des départements et des régions avaient vocation, de manière générale, au-delà de la mise en œuvre des compétences sectorielles leur étant reconnues par la loi, à régler par leurs délibérations les affaires de leur collectivité, seules les communes en demeurent désormais investies. Les départements et les régions, qui avaient pourtant construit, au fil des ans, une action fort riche, au-delà de leurs compétences thématiques, guidés par le seul intérêt de leur territoire, ont dû détricoter une partie de leurs politiques et apprendre à agir, de nombreux égards, tels des établissements spécialisés. Bien que la diversité des missions leur étant dévolues leur offre un champ d'intervention encore très vaste, atténuant les conséquences d'une telle mesure, la suppression de la clause générale de compétence pour ces deux catégories de collectivités peut être analysée comme une amputation d'une faculté traditionnelle majeure de ces entités et la disparition d'un marqueur identitaire des collectivités territoriales.

Le renforcement du fait intercommunal et le rôle désormais essentiel et obligatoire reconnu aux intercommunalités dans la gestion de services publics

essentiels à la vie collective traduisent également une forme d'atteinte au champ et à la liberté d'action traditionnels des communes au profit d'établissements publics, plus puissants qu'avaient pu l'être, naguère, les syndicats intercommunaux. Un débat nourri s'est d'ailleurs développé au fil du temps, opposant les tenants du renforcement de l'intercommunalité au détriment des communes et les défenseurs de la commune, collectivité essentielle de proximité, dont les conseillers sont élus au suffrage universel direct.

C'est surtout sur le plan financier, toutefois, qu'il a été porté atteinte, notamment depuis une vingtaine d'années, à l'édifice construit dès le début des années 1980.

Les principes financiers initialement retenus servaient parfaitement l'ambition décentralisatrice portée par les lois fondatrices du début des années 1980. Les trois niveaux de collectivités disposaient, avec la loi du 10 janvier 1980<sup>11</sup>, du droit de voter le taux des quatre impôts directs locaux dont elles partageaient l'assiette, leur conférant ainsi, dans des limites fixées par la loi, une certaine autonomie dans leur financement. Nombre d'autres impositions leur ont été transférées, concomitamment aux transferts de compétences, sur l'évolution desquelles elles pouvaient également agir. Seule la part des dépenses non couvertes par ces transferts d'impositions était financée par une dotation spécifique, la dotation générale de décentralisation. Les dotations d'État respectaient par ailleurs le principe de la globalisation des aides. Une dotation globale de fonctionnement, créée en 1979, répartie en tenant compte de critères de péréquation, était ainsi allouée aux communes et aux départements tandis qu'une dotation globale d'équipement venait se substituer aux subventions d'équipement affectées, antérieurement mises en œuvre. Quant au financement par emprunt, il devait évoluer et permettre aux collectivités de s'affranchir progressivement des prêts spécifiques et rigides jusqu'alors accessibles et de recourir à des emprunts courants du secteur bancaire, au risque, il est vrai, de commettre des erreurs de gestion puis, quelques années plus tard, de succomber à des financements alléchants mais porteurs de risques excessifs et injustifiables.

Ce cadre financier n'était, certes, pas parfait. Les « quatre vieilles » étaient, comme leur nom l'indique, des impositions anciennes et dépassées, la dotation globale de fonctionnement était déjà le substitut de recettes fiscales supprimées par l'État et cet acte de décentralisation visait aussi – et peut-être d'abord – à transférer au secteur public local la charge de dépenses que l'État paraissait ne pas être en mesure de supporter. Il soutenait toutefois avec une certaine cohérence les nouvelles facultés et compétences reconstruites aux collectivités locales.

Le volet financier de l'édifice construit à partir des fondements arrêtés au début des années 1980 a, par la suite, volé en éclats. Des recettes fiscales ont été totalement ou partiellement supprimées (taxe professionnelle, vignette automobile, etc.), remplacées par des dotations peu évolutives ou des impositions nouvelles (contribution économique territoriale, etc.) et/ou nationales (taxe sur la valeur ajoutée, etc.), complétant des recettes attribuées lors de transferts de compétences (taxe sur les conventions d'assurance, taxe intérieure sur les produits pétroliers, etc.), elles-mêmes déconnectées de leur territoire et même de leurs compétences. Tel a donc été le cas de la taxe professionnelle, supprimée pour des raisons économiques, et remplacée par un ensemble d'impositions et de dotations, dont certaines sont aujourd'hui elles-mêmes en cours de suppression pour des raisons assez proches (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises), ou, plus récemment, de la taxe d'habitation. Déjà privés de leur clause de compétence générale, les départements et les régions ne disposent dès lors plus d'aucune faculté de faire évoluer le taux de leurs impôts et doivent définir le niveau de leurs interventions en fonction de ressources dont ils ne maîtrisent aucunement le rendement. Les communes et les intercommunalités conservent, pour leur part, une telle capacité, réduite toutefois, du fait des réformes fiscales récentes.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement, qui a long-

(8) Loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(9) Loi n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(10) Loi n° 2015-29 du 16 janv. 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

(11) Loi n° 80-10 du 10 janv. 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

temps progressé en fonction de l'inflation et de l'évolution du produit intérieur brut, en a, par la suite, été décorrélé, avant de connaître une forte réduction entre 2014 et 2017. La dotation globale d'équipement a, quant à elle, été progressivement remplacée par des dotations s'apparentant à des subventions d'équipement fléchées, rompant ainsi clairement avec le principe de globalisation des aides qui avait présidé à la construction du système décentralisé au début des années 1980.

La dégradation majeure des comptes publics nationaux, imputable, notamment, à la crise financière internationale de la fin des années 2000 et à la crise sanitaire de 2020, a par ailleurs conduit le législateur à mettre en place, après une réduction majeure des concours financiers de l'État entre 2024 et 2017, un dispositif de contractualisation financière (les contrats dits « de Cahors »), destiné à contraindre les plus grandes collectivités à limiter la progression de leurs dépenses de fonctionnement et à contribuer, ainsi, à la résorption des déficits et de l'endettement publics. Un nouveau dis-

positif contractuel, destiné à succéder aux contrats de Cahors, figurait, récemment, dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, visant à réduire, en euros constants, le volume des dépenses de fonctionnement des régions, des départements et des communes ou groupements intercommunaux présentant les budgets les plus élevés.

Ces différentes réformes, administratives et surtout financières, ont donc fortement affecté le système décentralisé construit progressivement depuis le début des années 1980. S'il demeure solide et apparemment implanté, il subit depuis plusieurs années les effets de mesures restrictives, qui en érodent et fragilisent les fondations, et génèrent incohérence, instabilité et même, parfois, incompréhension. Une clarification semble aujourd'hui inéluctable.

### Quelques mois après la loi 3DS, un nouvel acte de décentralisation vous semble-t-il souhaitable / nécessaire et surtout possible ?

La France se situe aujourd'hui à la croisée des chemins en matière de décentralisation de son organisation administrative, organisation décentralisée par ailleurs consacrée par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Le modèle retenu à partir des années 1980, fondé sur une assez large liberté d'action avec la clause de compétence générale ou la globalisation des aides et un certain degré d'autonomie fiscale, a été sensiblement affaibli par les réformes successives, particulièrement sur le plan financier depuis une vingtaine d'années. Aussi, une orientation pour le système administratif local doit-elle être arrêtée pour les décennies à venir afin de clarifier la « manière d'être de l'État » retenue, pour reprendre la célèbre définition qu'avait donnée, il y a bien longtemps, Maurice Hauriou de la décentralisation ou de la centralisation<sup>12</sup>. Si une relance, voire un approfondissement, de la décentralisation paraît souhaitable, eu égard aux enjeux majeurs auxquels la France est confrontée, notamment sur le plan écologique, une nouvelle phase de décentralisation suppose, pour affronter de tels défis, une refonte du mode de financement des collectivités locales et des relations financières entre l'État et le secteur public local.

**Un nouvel élan nécessaire pour affronter les défis démocratique et écologique** – Les quatre décennies écoulées ont été marquées par plusieurs vagues de transfert de compétences aux collectivités, dans nombre de domaines d'intervention. Récemment, la loi 3DS, dont la vocation a été d'apporter divers ajustements au cadre existant, a complété les transferts antérieurs ou affinés les modalités d'exercice des compétences concernées. Un renforcement des compétences décentralisées demeure toutefois possible, d'autant plus que les crises financière et sanitaire ont fortement dégradé les finances de l'État, et certaines clarifications pourraient vraisemblablement être apportées à la répartition actuelle des missions reconnues à chaque catégorie de collectivités.

Au-delà, le défi écologique paraît légitimer, à lui seul, une relance de la décentralisation. Une récente étude de l'institut I4CE (*Institute for Climate Economics*) évalue en effet à 12 milliards € jusqu'en 2030 le volume d'investissement annuel que les collectivités devraient réaliser pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone (SNBC), soit un peu plus du double de ce qu'elles réalisent aujourd'hui en faveur du climat. L'effort ainsi attendu du secteur public local concernerait notamment les mobilités ainsi que la rénovation et l'efficacité énergétiques. De même, elle chiffre à 25 000 agents, le nombre d'agents supplémentaires destinés au pilotage des actions en faveur du climat que les collectivités devraient recruter d'ici 2025 pour être mesure de respecter les objectifs stratégiques nationaux<sup>13</sup>. Une autre étude récente de

cet institut souligne les difficultés auxquelles pourraient toutefois se heurter les collectivités pour atteindre un tel niveau d'investissement en faveur de la transition écologique, liées aux incertitudes pesant sur l'évolution de leur autofinancement, l'adaptation des financements d'État en faveur du climat et l'encadrement national de la trajectoire des dépenses de fonctionnement ou de l'endettement des collectivités<sup>14</sup>.

La mobilisation des collectivités locales paraît donc essentielle à la réussite de la stratégie nationale bas carbone et, plus largement, à celle des actions en faveur de la transition écologique. L'atteinte de tels objectifs suppose une intervention massive de l'ensemble des acteurs publics comme privés. L'État, dont les comptes publics devraient présenter, en 2022, un déficit de l'ordre de 5,4 % du produit intérieur brut (contre un équilibre des comptes locaux) et un endettement de 92,2 % du PIB (contre 9,4 % pour les administrations publiques locales), ne pourra, à l'évidence, assurer à lui seul le financement et le pilotage de l'ensemble des investissements à réaliser. Pour y parvenir, le secteur public local, de surcroît compétent dans de très nombreux domaines d'intervention, a un rôle majeur à jouer et doit, pour ce faire, disposer de l'ensemble des leviers susceptibles d'être mis à sa disposition, leviers financiers, certes, mais aussi leviers institutionnels et administratifs. Un nouvel acte de décentralisation rétablissant et/ou développant l'autonomie d'action des collectivités et précisant ou accroissant leurs compétences, notamment en matière écologique, contribuerait assurément à favoriser leur mobilisation. Une telle relance de la décentralisation pourrait aussi constituer une réponse à la crise démocratique observée ces dernières années et renforcée par la

(12) M. Hauriou, *Étude sur la décentralisation*, 1892, google scholar.

(13) A. Colin, A. Erba, M. Nicol, et C. Abbamonte (SFIL), *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, I4CE, avec le soutien du ministère de la Transition écologique, de l'ADEME et de la SFIL, oct. 2022, <https://www.i4ce.org/>.

(14) F. Thomazeau et M. Fetet, *Climat : comment les collectivités territoriales financent leurs investissements*, I4CE, nov. 2022, <https://www.i4ce.org/>.

période récente de la crise sanitaire. Les assises de l'AFIGESE, les 21, 22 et 23 septembre 2022 à Rennes, ont montré que notre démocratie était confrontée à une perte de confiance de la population dans ses représentants et les institutions, mais aussi à une (re)mobilisation de citoyens souhaitant s'investir dans l'action publique et être associés aux choix de la collectivité. Ce mouvement, qui implique écoute et adaptation, a été à l'origine du développement et du déploiement d'outils participatifs divers, reconnaissant aux citoyens un rôle plus ou moins déterminant dans la construction des décisions publiques ou des budgets locaux<sup>15</sup>.

Quoi qu'il en soit, ces évolutions de la démocratie locale témoignent aussi d'une attente accrue de responsabilisation des décideurs et de transparence sur l'action menée, attente à laquelle le système décentralisé actuel semble peu répondre, du fait, notamment (mais pas seulement), de la disparition accélérée du lien fiscal entre départements ou régions et leur population ou leur territoire et de la suppression de pans entiers de la fiscalité locale et leur remplacement par des impositions nationales équivalant à des dotations ne disant pas leur nom.

Un nouvel acte de décentralisation s'inscrirait également dans le mouvement actuellement observé d'un recentrage des Français sur le « local » et les territoires, gage d'une meilleure qualité de vie, mouvement qui induira vraisemblablement des besoins nouveaux à satisfaire par les collectivités locales. Le sociologue Jean Viard affirme à ce titre que « la civilisation écologique et numérique où nous entrons [...] paraît permettre de reterritorialiser les liens sociaux »<sup>16</sup>, qu'« [...] il nous faut passer d'une lecture essentiellement économique des systèmes d'organisation et d'appartenance, à une reconstruction du pacte qui nous lie au territoire, maintenant innervé par la révolution écologique et numérique »<sup>17</sup> ou encore que « cette pandémie nous a relocalisés et identifiés individuellement [...] »<sup>18</sup>.

Autant d'évolutions qui paraissent appeler à une mobilisation des collectivités locales, pour laquelle elles doivent disposer de réels moyens d'action et notamment d'un cadre financier adapté à ces enjeux.

**Une relance néanmoins conditionnée par une rénovation du modèle de financement des collectivités locales** – Une relance de la décentralisation, annoncée par l'exécutif, si elle paraît souhaitable, en particulier pour permettre à la France de répondre au défi

de la transition écologique, suppose une refonte et une modernisation du système de financement des collectivités locales. Une telle réforme devrait poursuivre plusieurs objectifs : un objectif de cohérence, un objectif de modernisation et un objectif d'autonomisation. Le système de financement actuel est à bout de souffle. Il s'apparente à une juxtaposition improbable de recettes diverses, faite d'impositions locales anciennes, de fractions d'impositions nationales souvent déconnectées des territoires concernés, de dotations parfois résiduelles... attribuées aux collectivités en remplacement d'impositions supprimées au fil des ans ou à titre de compensation de compétences transférées, sans qu'ait nécessairement été recherchée une cohérence entre la nature des recettes ainsi affectées et les dépenses ou plus globalement l'action locale qu'elles sont censées financer. La clarification nécessaire du système devrait également consister en une simplification du régime d'attribution des dotations d'État et une refonte des dispositifs de péréquation, dans un souci de plus grande simplicité et d'une meilleure lisibilité. Une recherche de cohérence est nécessaire, non seulement pour rendre le système moins opaque et plus facilement pilotable, mais aussi, et surtout, pour lui apporter une lisibilité qu'il n'a plus et que sont légitimement en droit d'attendre les citoyens et les contribuables.

Une refonte de la fiscalité locale paraît désormais également indispensable afin de doter les collectivités de ressources fiscales adaptées à l'économie française du XXI<sup>e</sup> siècle, une économie post-industrielle, dominée par le secteur tertiaire et orientée vers la distribution, le tourisme, le récréatif, les loisirs, etc., ainsi que le montrent Jérôme Fourquet et Jean-Laurent Cassely<sup>19</sup>, dans un monde confronté aux révolutions numérique et écologique. Une telle modernisation des ressources, qui devrait également concerner une partie de la fiscalité d'État, viserait finalement à l'adapter aux enjeux et aux besoins actuels, comme nos aïeux ont su le faire pour la fiscalité nationale tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, malgré la difficulté de l'exercice.

Enfin, le financement du secteur public local ne saurait consister dans la seule attribution aux collectivités de dotations d'État et de fractions d'impositions nationales aux évolutions subies. Il s'agirait, à la différence de ce que propose la Cour des comptes dans sa communication à la commission des finances du Sénat d'octobre 2022<sup>20</sup>, de renforcer la part d'impôts territorialisés au bénéfice des différents niveaux de collectivités, et de moins miser sur le partage d'impôts nationaux déconnectés de la population et des territoires locaux. La reconnaissance aux collectivités, et en particulier aux communes et aux départements, collectivités de proximité, d'une faculté de détermination des taux applicables à une partie significative des impositions leur étant affectées, apparaît également indispensable, comme le retour à un système de dotations globalisées. Les recettes, notamment fiscales, des collectivités, ne doivent pas être considérées comme de simples moyens de financement, uniquement destinés, quelles qu'en soient l'assiette ou les caractéristiques, à équilibrer des comptes. Elles sont partie intégrante de l'action décentralisée portée par les collectivités comme leur pilotage doit relever de la responsabilité des élus locaux devant leurs administrés. Ainsi que l'affirme Michel Bouvier, la fiscalité « est un fait social et politique » dans la mesure où « elle participe d'une manière d'organiser la vie en société », « selon des cohérences [...] visant [...] à instituer une solidarité entre les individus, un lien social ». Elle est, du fait de la place qu'elle occupe au sein de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, non « une simple technique », ni « une banale compétence » mais l'expression du pouvoir fiscal, « l'expression d'un pouvoir nécessaire à la création et à l'affirmation du pouvoir politique »<sup>21</sup>. À l'heure où la population exprime sa volonté de peser davantage dans les choix publics, la responsabilité fiscale des élus locaux doit en conséquence être restaurée et s'incarner dans la possibilité de décider de l'évolution d'une partie des recettes fiscales de leur collectivité.

Une telle refonte du mode de financement des collectivités doit, toutefois, nécessairement s'accompagner de la définition de nou-

(15) L. Rouban, *La démocratie représentative est-elle en crise ?*, Cahiers Français, Doc. fr., mars-juin 2021, p. 16 à 25 ; P. Bellemin, *Le retour des citoyens*, Assises de Rennes, AFIGESE, Discours d'ouverture, 22 sept. 2022.

(16) J. Viard, mai 2021, *La révolution que l'on attendait est arrivée*, L'aube, p. 110 ; P. Bellemin, *Demain, c'est loin*. Pour une vision positive de l'après-covid dans le secteur public local, Assises d'Antibes, AFIGESE, Synthèse des Assises, 8 oct. 2021.

(17) J. Viard, *op. cit.*, p. 103 ; P. Bellemin, *préc.*

(18) J. Viard, *op. cit.*, p. 21 ; P. Bellemin, *préc.*

(19) J. Fourquet, J.-L. Cassely, *La France sous nos yeux – Économie, paysages, nouveaux modes de vie*, Seuil, 2021 ; J. Fourquet, *Le grand témoin*, Interview par G. Le Solleu et J.-P. Arif, Photos S. Verglas, L'éléphant, n° 40, 2022, p. 22 à 28.

(20) Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Communication à la commission des finances du Sénat, oct. 2022, <https://www.ccomptes.fr/fr>.

(21) M. Bouvier, *Les finances locales*, 19<sup>e</sup> éd., Systèmes – pratique, LGDJ-Lextenso, 2022, p. 40-41.

velles modalités de régulation des finances publiques dans leur ensemble, respectueuses de la libre administration des collectivités. L'importance du déficit et de l'endettement publics en France comme le poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires impliquent, en effet, une telle régulation.

Si les tentatives menées jusqu'alors se sont révélées peu concluantes<sup>22</sup>, cette régulation n'en demeure pas moins indispensable.

La réunion périodique des représentants des trois niveaux d'administrations publiques (État, sécurité sociale et administrations locales) au sein d'une instance institutionnalisée permettrait, à partir d'une analyse objective de la contribution de chacune d'elles à l'évolution des finances publiques (prise en compte, par exemple, du poids des ressources locales dans les finances de l'État, son déficit et son endettement) et des enjeux de l'action et des services publics au cours des années à venir, d'éclairer le Parlement, en amont de l'examen des lois de programmation et des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, sur la réalité des enjeux budgétaires et financiers et de formuler des préconisations. Celle-ci pourrait siéger régulièrement afin de suivre l'atteinte des objectifs fixés et de suggé-

rer des adaptations aux évolutions constatées.

Une telle régulation, dont les contours précis sont à travailler, serait naturellement exigeante et confrontée à nombre d'obstacles. Elle impliquerait, quoi qu'il en soit, pour fonctionner, une volonté partagée de contribuer à la définition d'une voie pour les finances publiques du pays. Bien que difficile à organiser, elle constitue un impératif, dans un système fait d'autant d'interdépendances et d'interactions, comme le décrit fort bien Michel Bouvier<sup>23</sup>.

Le défi est donc grand et passionnant, et l'AFIGESE, forte de ses adhérents et de son expérience, est prête à y prendre toute sa place, en contribuant à la réflexion et en accompagnant les changements induits par de telles réformes.

(22) Sur ce point, M. Bouvier, *op. cit.*, p. 54-57.

(23) Sur ce point, M. Bouvier, *op. cit.*, p. 294-304.

## LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ (AMF)

### LA DÉCENTRALISATION, UN PROJET POLITIQUE INACHEVÉ QU'IL EST URGENT DE RELANCER

par David Lisnard

Président de l'AMF, Maire de Cannes

#### ■ La décentralisation : un projet politique inachevé qu'il est urgent de relancer

La décentralisation est au cœur de la vocation de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). L'association a en effet été créée en 1907, puis reconnue d'utilité publique, pour défendre les libertés locales. Elle rassemble aujourd'hui la quasi-totalité des communes de France et une grande majorité des intercommunalités, au-delà de leurs différences politiques, géographiques, démographiques, économiques, autour d'un projet de liberté donc de responsabilité.

C'est pourquoi la décentralisation n'est pas une réforme technique mais un projet politique. En effet, la proximité permet une action publique efficace, efficiente, adaptée aux besoins locaux, innovante, et renforce la cohésion sociale et civique. La décentralisation est ainsi un outil de revitalisation de la démocratie.

À l'heure des quarante ans des lois Defferre de 1982, qui ont constitué le premier acte de la décentralisation en France, le constat est que celle-ci demeure largement inachevée. La réalité de l'exercice des compétences locales révèle la permanence d'une pratique centralisée du pouvoir.

Depuis 2008, les communes font même face à un phénomène de recentralisation, qui se traduit sur le plan financier par la réduc-

tion progressive des marges de manœuvre fiscales et financières des collectivités, et sur le plan juridico-administratif, par la multiplication des contraintes qui entravent l'action locale.

La recentralisation procède d'une vision comptable et uniforme de l'organisation territoriale. Elle traduit une croyance dans les « grands ensembles » comme sources d'économie budgétaire et de neutralité. Les lois MAPTAM et NOTRe en 2014<sup>1</sup> et 2015<sup>2</sup> en sont deux illustrations.

L'action locale ne cesse pourtant de démontrer sa pertinence, que ce soit pour la résolution d'enjeux locaux ou dans la gestion de crises nationales, telles que la crise sanitaire, le dérèglement climatique, les enjeux économiques et le défi civique.

La commune est aujourd'hui le dernier creuset républicain, elle propose les derniers services publics de proximité, constitue un gisement d'efficacité et d'innovation. Sa pertinence est liée à son

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

ancrage dans une réalité historique, géographique, démographique et politique.

Pour lutter contre l'impuissance publique et sortir de l'actuelle crise civique, il faut relancer la décentralisation par un nouvel acte qui permette aux maires, les praticiens du quotidien, d'agir, en retrouvant le sens de la subsidiarité. Hélas, c'est le contraire que l'on constate. C'est tout le combat de l'AMF aujourd'hui.

## ■ La recentralisation financière

La libre administration des collectivités consacrée par la Constitution nécessite avant tout une autonomie financière. Or depuis une quinzaine d'années, les communes constatent une perte progressive de leur pouvoir fiscal, avec le remplacement de la fiscalité locale (taxe professionnelle, taxe d'habitation, et bientôt cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) par des dotations. Notre levier fiscal est désormais très réduit, et repose essentiellement sur les propriétaires, ce qui pose des difficultés en matière d'équité fiscale.

Parallèlement, la diminution des dotations, leur fléchage par l'État, ainsi que la volonté d'encadrer les dépenses des collectivités, ont également contribué à recentraliser les finances locales. La désindexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2010, suivie d'une baisse de son montant entre 2014 et 2018, ont constitué un prélèvement de plus de 46 milliards d'euros sur les ressources des collectivités depuis 2014. Les dotations sont pourtant des dûs correspondant à une compensation de la suppression d'une fiscalité locale, décidée par l'État, ou un transfert de charges de l'État.

La baisse des dotations connaît une acuité particulière dans un contexte inflationniste. Avec une inflation estimée aux alentours de 7 %, la stabilité actuelle de la DGF en euros courants représente en volume une baisse de ressources du même ordre. La hausse de 1,74 % du montant de la DGF proposée en loi de finances est donc insuffisante pour compenser la hausse des charges, qui s'établit à 11,6 % pour les charges à caractère général des communes (données Banque postale).

Enfin, le principe même d'une recentralisation financière est injustifié. Les collectivités ont obligatoirement des budgets à l'équilibre. Nos dépenses ne pèsent donc pas dans les comptes de la nation ; au contraire, elles améliorent la présentation des comptes publics.

La comparaison avec nos homologues européens est à ce titre intéressante. Les collectivités françaises représentent 19 % de la dépense publique, contre plus de 30 % en Europe et 40 % dans les États fédéraux.

## ■ Une tutelle juridico-administrative

La multiplication des contraintes normatives limite également les marges de manœuvre locales. L'inflation normative est généralisée ; en vingt ans, le nombre d'articles de loi a augmenté de 73 % et de 53 % dans le domaine réglementaire. Cette hausse est particulièrement marquée dans les domaines qui concernent les collectivités. Le nombre de mots dans le code des impôts et dans le code de la construction et de l'habitation a plus que doublé en vingt ans. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a d'ailleurs examiné près de 300 textes en 2021 et alerté sur la hausse de 310 % en vingt ans du nombre de décrets d'application. La commune est d'autant plus concernée qu'elle dispose de la clause de compétence générale et intervient donc dans l'ensemble du champ de l'action publique.

Le retour d'une tutelle juridico-administrative se traduit par la multiplication des schémas verticaux et des contrôles *a priori*. L'AMF dénonce également les appels à projets qui orientent les investissements locaux vers des priorités fixées par l'État et amplifient la fracture territoriale, puisque de nombreuses communes ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour y répondre. Enfin, la judiciarisation de l'action publique fait peser sur les élus un risque contentieux croissant.

## ■ L'action locale est plus que jamais pertinente

L'action locale est pourtant essentielle face à la succession de crises que nous traversons.

La crise énergétique, par exemple, ne pourra être résolue sans les collectivités, qui représentent 70 % de l'investissement public et détiennent 30 % du parc immobilier. Une étude de l'I4CE (*Institute for Climate Economics* ou Institut de l'économie pour le climat) souligne à ce titre qu'au moins 12 milliards d'euros d'investissements « climat » devraient être réalisés par les collectivités chaque année d'ici 2030 dans les secteurs de l'énergie, du bâtiment et de la mobilité pour contribuer aux objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

Les collectivités ont par ailleurs un rôle de soutien à l'économie par l'investissement, ainsi que par les services publics qui renforcent le pouvoir d'achat des habitants aux revenus modestes. Les deux tiers des investissements des collectivités sont assurés par le bloc local. Les communes et EPCI jouent donc un rôle essentiel face à la crise économique qui se profile. Les collectivités dégagent par ailleurs chaque année des excédents, et sont donc un exemple à suivre pour les autres organismes publics, à l'heure où la dette menace de s'emballer avec la remontée des taux d'intérêt. L'OCDE démontre d'ailleurs que la France pourrait augmenter son PIB de 3 % avec davantage de décentralisation. Par ailleurs, l'actualité de cet été avec 62 000 hectares de forêt brûlés, et des violentes intempéries, notamment en Corse et outremer, a rappelé l'importance de l'action du maire dans la gestion de crise, pour l'organisation des secours, l'hébergement d'urgence, le ravitaillement, la solidarité.

Enfin, nous traversons une crise civique majeure marquée par l'abstention électorale, les incivilités et même la multiplication des violences, y compris envers les élus. Cette crise est alimentée par l'impuissance publique dans l'exécution des décisions, par le retrait massif des services publics sur le terrain, par le décalage entre le niveau des prélèvements et la réalité du service rendu.

## ■ Pour un nouvel acte de décentralisation

L'AMF propose une nouvelle loi sur les libertés locales. La loi 3DS<sup>3</sup> n'a en effet pas constitué le nouvel acte de décentralisation annoncé au lendemain de la crise des Gilets jaunes. Si ce texte a permis quelques avancées, notamment des assouplissements concernant les dispositifs de la loi SRU<sup>4</sup>, l'intercommunalité et les délais de mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette », un nouvel élan de décentralisation demeure nécessaire.

À ce titre, l'AMF a salué le changement de discours du Président de la République en octobre dernier, qui a déclaré être prêt à engager une « vraie décentralisation », avec des transferts de responsabilités et de financements.

La décentralisation ne doit pas se limiter au transfert de compétences en bloc ; son achèvement nécessite un changement radical dans l'organisation des pouvoirs publics avec la subsidiarité. Ainsi que l'énonce l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». L'échelon le plus proche devrait toujours par principe être compétent, sauf s'il est décidé de transférer cette compétence au niveau supérieur.

La commune a une place singulière dans notre histoire et dans nos institutions ; c'est un espace de vie, de débats, d'échanges, de secours, un repère pour nos concitoyens. La commune devrait être consacrée comme cellule de base de la démocratie, par la constitutionnalisation de sa clause de compétence générale et le rappel de l'action du maire au nom de l'État.

Le maire devrait par ailleurs disposer d'un pouvoir réglementaire étendu, ce qui implique que la loi se limite à énoncer des grands objectifs ou dispositions d'ordre public. L'AMF propose de laisser aux communes et aux intercommunalités le soin d'écrire la norme locale qui concerne l'exercice de leurs compétences, notamment de renforcer le pouvoir réglementaire d'application des lois (par ex. : confier un pouvoir réglementaire aux autorités ayant élaboré un plan climat air-énergie territorial [PCAET] ; adapter les règles d'urbanisme aux territoires ruraux et instaurer plus de souplesse dans la déclinaison locale des zones à faibles émissions mobilité [ZFE-m]).

La décentralisation implique aussi que le maire puisse décider des installations sur sa commune : l'implantation d'énergies renouvelables, la fermeture de classes ou de services hospitaliers, la vente de logements locatifs sociaux.

De nouveaux partages de compétences peuvent être envisagés. Le bloc local joue par exemple déjà un rôle majeur en matière de culture et de sports. S'agissant de la politique du logement, l'État doit fixer la stratégie nationale et laisser aux collectivités la liberté de la décliner de manière opérationnelle. Plus précisément, l'AMF estime que les communes et leur intercommunalité compétente en matière de programme local de l'habitat doivent pouvoir ajuster la cartographie de la fiscalité du logement et les plafonds de demandeurs de logements sociaux. Il conviendrait de transférer aux intercommunalités et aux communes l'accompagnement financier à la rénovation et à la réhabilitation des logements et de sortir de la logique de zonage pour laisser à toutes les communes la possibilité de mettre en place des dispositifs comme les opérations de revitalisation des territoires. Les maires doivent en revanche conserver des pouvoirs lors de la vente de logements locatifs sociaux (avis conforme) et rester l'autorité d'attribution des logements locatifs sociaux.

De même, l'AMF plaide en faveur de la reconnaissance du rôle des maires en matière de santé, dont l'efficacité de l'action a été rendue encore plus visible par la crise sanitaire. Il convient donc de favoriser une plus grande territorialisation des politiques de santé qui permette de conforter les organisations locales ayant prouvé leur efficacité (communauté territoriale des professionnels de santé, contrat local de santé) et de leur laisser davantage de souplesse ainsi que de

réels moyens d'actions, avec de meilleurs co-financements des ARS.

Pour pouvoir agir, les maires ont aussi besoin de stabilité et de visibilité sur leurs finances. L'AMF propose un pacte financier par la création d'une loi de finances spécifique aux collectivités locales retraçant les relations financières annuelles entre l'État et les collectivités. Pour retrouver de l'autonomie financière en renforçant le levier fiscal, il faudrait par ailleurs instaurer un impôt principal par strate. Enfin, sur les dotations, la stabilité en volume est essentielle pour garantir la visibilité et surtout, assurer le respect des engagements de l'État. L'indexation des dotations sur l'inflation est indispensable.

La subsidiarité induit également une réflexion sur l'intercommunalité comme outil au service des communes, et non comme forme de supracommunalité. L'intercommunalité doit être un choix, ce qui nécessite de mettre fin aux transferts obligatoires de compétence.

Les intercommunalités sont arrivées à un stade de maturité, ce qui permet d'engager une nouvelle phase dans leur évolution : limiter le cadre des compétences des intercommunalités aux grands enjeux de développement, d'aménagement et de solidarité intercommunale (économie, mobilité, aménagement et grands projets structurants, habitat, écologie), généraliser le recours à la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain, élargir le cadre des mutualisations entre collectivités et les différents modes de coopération entre elles, remettre de la souplesse dans les périmètres des intercommunalités et supprimer les schémas départementaux de coopération intercommunale qui n'ont plus de raison d'être.

Parallèlement, en vertu de la subsidiarité, l'AMF soutient la dynamique des communes nouvelles, créées sur la base du volontariat et d'un projet de territoire, pour renforcer les capacités d'action des communes. Enfin, la déconcentration des services de l'État est indispensable pour accompagner cet élan, par un renforcement de l'échelon départemental, voire infra-départemental. L'AMF a d'ailleurs salué la décision de rouvrir les sous-préfectures.

Il est essentiel de s'appuyer sur le travail maire-préfet et l'AMF a soutenu la création d'une instance de dialogue aux côtés du préfet de département associant collectivités et État (préfet et services) pour faciliter l'accélération des procédures ou la recherche de consensus en matière d'urbanisme, d'aménagement notamment. L'AMF est favorable au renforcement des pouvoirs et de l'autorité des préfets de département, en leur donnant un pouvoir d'instruction sur les directions régionales déconcentrées des ministères mais aussi sur l'intégralité des services de l'État dans le département (santé, industrie, environnement, éducation). L'AMF propose également d'alléger le contrôle de légalité pour que les préfetures puissent consacrer des moyens humains à leur mission de conseil et d'accompagnement technique, juridique et financier, plutôt que de contrôle

(3) Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; AJCT 2022. 295.

(4) Loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

et de vérification. Les maires pourraient toujours demander en amont de vérifier la légalité des actes adoptés, s'ils le souhaitent. L'AMF appelle par ailleurs à développer le principe du rescrit juridique. L'État territorial doit par ailleurs amplifier sa contribution en termes de soutien et d'ingénierie locale, au-delà de la contribution de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui pilote en réalité les programmes nationaux territorialisés.

Enfin, il ne peut y avoir de véritable décentralisation sans une réflexion sur les ressources humaines des collectivités. Il est à ce titre essentiel de moderniser en permanence le statut de la fonction publique pour le rendre plus attractif et répondre aux exigences du service public. En conclusion, la décentralisation est une réponse aux défis de notre temps. Elle nécessite un changement fondamental de paradigme : reconnaître la pertinence et la puissance de l'action locale. Pour cela, il faut avant tout être libres donc responsables, et c'est le sens du combat de l'AMF.

## LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

### QUELLES MESURES DÉCENTRALISATRICES POUR LES COMMUNES RURALES DEMAIN ?

par Cédric Szabo

Directeur de l'Association des maires ruraux de France

**Quarante ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, où en sommes-nous dans la décentralisation ? Comment considérez-vous les relations État-collectivités aujourd'hui ?**

L'Association des maires ruraux de France (AMRF) fédère, informe et représente les maires des communes de moins de 3500 habitants, partout en France. Elle s'engage au quotidien, au niveau local comme national, pour défendre et promouvoir les enjeux spécifiques des territoires ruraux qui constituent 88 % du territoire de la France et 33 % de sa population.

**Quelle décentralisation ?** – Les maires ruraux de France le regrettent. Les dernières grandes lois relatives aux collectivités territoriales, de la loi RCT<sup>1</sup> en passant par la funeste loi NOTRe<sup>2</sup> jusqu'à la loi 3DS<sup>3</sup>, ont eu pour but de revenir sur les acquis des lois de décentralisation. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi NOTRe, est régulièrement affublée du sobriquet loi « LEURRE » ou « LEUR » pour les élus de l'AMRF. Et on comprend aisément pourquoi dans les deux cas ! Dans plusieurs sujets clé, ce texte prive l'action publique de l'efficacité attendue par nos concitoyens, de l'agilité et de la subsidiarité, en faisant le pari, obstiné et perdu, de prioriser les outils intercommunaux sur l'action de la commune. Il est aussi un marqueur

du prisme jacobin, d'un souci de la centralisation et d'un aménagement déséquilibré du territoire.

Citons l'exemple de la compétence « eau et assainissement », transférée obligatoirement à l'échelon intercommunal par cette loi. C'est une remise en question de la décentralisation et de la capacité à agir des communes.

Par touches législatives successives, on a habillé cette obligation d'une minorité de blocage, puis d'une possibilité de délégation... alors qu'il aurait suffi de rendre ce transfert optionnel et de donner aux élus les moyens de décider – en bonne intelligence au sein de leur intercommunalité – qui était le mieux placé pour gérer cette compétence ! Tout semble orchestré pour dévoyer la vertueuse coopération intercommunale d'origine, pour en faire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou plutôt des « établissements publics de contraintes intercommunales », au détriment des élus qui les composent.

La loi 3DS du 21 février 2022 visait, quant à elle, à donner des marges de manœuvre aux élus locaux. La montagne a accouché d'une souris – comme l'a titré la revue de l'AMRF, 36 000 communes – avec un texte technique qui prévoit de multiples mesures en matière de différenciation, de compétences à la carte, de décentralisation, de déconcentration... mais sans réelle volonté de décentralisation. L'AMRF avait fait un certain nombre de propositions qu'il aurait été utile de retenir, par exemple celle de donner la possibilité pour un EPCI de déléguer ses compétences à une commune.

**Faire confiance aux élus de terrain** – La vigilance permanente des élus est de mise, pour repérer et dénoncer les contraintes venues d'en haut qui entravent leur action. Le principe de subsidiarité est malmené ; il suppose de faire confiance aux élus, or actuellement, la pratique, administrative et législative, trop souvent, semble davantage être au remplacement de la confiance par l'imposition d'obligations.

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(3) Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; AJCT 2022. 295.

Citons le vote du Parlement, suggéré par l'administration, pour imposer le transfert obligatoire de tout ou partie de la taxe d'aménagement institué par la commune à son EPCI de rattachement, en fonction des équipements dont il a la compétence. Ce reversement, auparavant facultatif et laissé à l'appréciation partagée des communes et EPCI, a été rendu obligatoire par la loi.

Les élus ne sont-ils pas suffisamment responsables pour apprécier et décider ensemble, dans le cadre de leur coopération intercommunale, le partage qu'il convient de faire sur les produits de la taxe d'aménagement en fonction des équipements supportés par la commune ou l'intercommunalité ?

Par ce type de décision, on assiste à une infantilisation des élus. La mobilisation des élus – en particulier l'AMRF – a payé, puisque les parlementaires réunis en commission mixte paritaire (CMP) le 22 novembre, sont revenus sur cette décision.

**La commune et l'action publique de proximité** – Le hasard du calendrier fait que la rédaction de ces lignes intervient quelques jours à peine après les propos d'Elisabeth Borne devant la convention d'Intercommunalités de France, au cours de laquelle la chef du gouvernement a déclaré que le « tandem entre le préfet et le président d'intercommunalité » constituait « un couple moteur pour l'action publique ». Des propos inopportuns pour les maires ruraux de France et, en premier lieu, leur président Michel Fournier, qui rappelle que le seul tandem légitime qui doit exister dans le bloc communal, c'est celui de maire et préfet. Faut-il que ce soient les élus qui rappellent qu'un EPCI à fiscalité propre n'est pas une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution ?

Cessons de chahuter le principe de légitimité première de l'échelon communal, permettant de garder le lien quand certains tentent de créer une double légitimité au niveau communal et intercommunal. Les municipalités sont indispensables à la cohésion nationale. Rappelons-le, il y a quatre ans, en décembre 2018, les « Cahiers de doléances et de propositions » ont été ouverts par le dévouement de milliers de maires ruraux puis rejoints par tous, pour donner la parole à nos concitoyens. Les crises successives, présentes et à venir, rendent impérieux le besoin de proximité de l'action publique. Les habitants des zones rurales ont besoin d'une commune forte, capable d'initier des projets et de mettre

en place des actions au service de ses habitants en réduisant le sentiment d'abandon.

Les attentes exprimées pour l'accès aux services publics, le développement local et le besoin de démocratie, demeurent le socle d'une exigence qui émane de la population rurale. Il est question de répondre à des besoins élémentaires (accès aux soins, mobilité, formation, numérique, etc.).

Les maires ruraux de France relèvent chaque jour l'immense défi de répondre aux attentes des habitants et d'offrir un horizon désirable. Ils ont une part majeure de la clé, plus aujourd'hui qu'hier, pour maintenir une société du vivre ensemble, réussir la transition écologique, par la pratique concrète de la démocratie du faire. C'est pourquoi il est plus que jamais nécessaire de changer de regard sur la ruralité, et de lire l'avenir de notre pays en disant la place centrale de la commune et de la ruralité dans le développement et la vie de notre pays ; de la commune comme socle de la démocratie, comme lieu de la vitalité citoyenne, comme centre de l'organisation territoriale.

**La nécessaire reconnaissance de l'espace** – La France est vaste – 643 000 km<sup>2</sup> – et peuplée, 67,2 millions d'habitants. La ruralité couvre 88 % du territoire national. Elle est le principal pourvoyeur d'eau, d'alimentation (grâce à ses espaces agricoles, notamment) et d'énergies renouvelables. Pourtant, ce que l'on constate régulièrement, c'est que les politiques publiques nationales s'arbitrent constamment en fonction du nombre d'habitants susceptibles d'être impactés par une mesure.

L'État se doit de reconnaître l'existence de ces 88 % du territoire et de prendre en considération ce que cela implique en matière de moyens confiés aux communes rurales. Il s'agit de tendre vers une juste efficacité des politiques et investissements publics qui ne soient plus majoritairement, voire exclusivement, proportionnés au nombre d'habitants.

### Quelques mois après la loi 3DS, un nouvel acte de décentralisation vous semble-t-il souhaitable / nécessaire et surtout possible ?

**Faire confiance aux élus** – L'Association des maires ruraux de France plaide en faveur du droit d'agir, du droit au projet. La ruralité est dynamique et les maires ruraux fourmillent d'idées innovantes et d'initiatives novatrices... mais ils manquent d'accès aux outils d'ingénierie et aux moyens financiers. C'est sur ces points-là qu'il est nécessaire que l'État accompagne autrement et mieux les communes. On le voit encore actuellement avec les objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN) ; les élus sont empêchés, entravés dans leurs projets, trop souvent, par des impératifs décidés ailleurs.

Alors allons-y, il est temps ; posons cette étape nécessaire de la décentralisation et de l'égalité des territoires, qui permette une application effective du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

**Donner les moyens d'agir** – En parallèle, on ne peut définir le rôle de chacun sans s'interroger sur les moyens dont il disposera.

Face à l'ampleur de la crise qui touche notre pays, les communes rurales sont en première ligne, confrontées à l'inflation et à des restrictions budgétaires sans précédent. Quelle capacité d'agir sans capacité financière ?

Les maires ruraux de France souhaitent que la dotation globale de fonctionnement (DGF) soit revue pour assurer une véritable équité

entre citoyens peu importe leur lieu de vie. Depuis plusieurs décennies, les critères de répartition de la DGF s'accumulent, se chevauchent et s'entrecroisent au point de rendre incompréhensibles les montants perçus par les communes d'une année sur l'autre et d'une commune à l'autre. Par ce flou, l'État se décharge sur les collectivités territoriales et affaiblit au passage l'autonomie des communes. Une révision du dispositif est impérative ; les enjeux républicains de l'égalité territoriale et de traitement des collectivités territoriales en dépendent directement.

De même, que dire de la dotation de solidarité rurale dont 22 % du montant bénéficient à 259 communes urbaines ? Cette dotation doit être recentrée sur les communes rurales.

**Une commune, des élus** – Parallèlement, la création d'un statut de l' élu manque pour assurer aux élus [de bénéficier de des] conditions décentes de sécurité, de disponibilité et de responsabilité. À l'évidence, l'action des communes rurales passera par leur capacité à attirer des candidats aux élections de 2026.

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019<sup>4</sup> a apporté des améliorations (augmentation des crédits d'heures, abaissement du seuil de formation obligatoire la première année du mandat, protection fonctionnelle...). Force est de constater qu'il n'existe toujours pas de dispositif complet et

protecteur permettant d'encadrer l'exercice d'un mandat local, de l'élection à la retraite, en passant par la conciliation avec la vie professionnelle et la formation. Les dispositions disséminées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne constituent pas à elles seules un statut de l'élu. Il n'y a qu'à voir la difficulté des élus salariés à faire valoir leur temps d'absence comme du temps de travail effectif s'agissant du calcul de leurs avantages sociaux pour s'en rendre compte... C'est une situation qui confine l'exercice d'un mandat local à la gestion des contraintes sans la reconnaissance ni les moyens pour agir.

(4) Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ; AJCT 2020. 223.

## LE POINT DE VUE DU SYNDICAT NATIONAL DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (SNDGCT)

### NOUVELLE DÉCENTRALISATION : À LA RECHERCHE D'UNE VÉRITABLE FLUIDITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

par **Françoise Clech del Tedesco**

Vice-présidente du SNDGCT en charge des relations publiques, réseaux et incubations

**Emmanuel Gros**

Premier vice-président du SNDGCT en charge des fonctions de direction générale et du pilotage statutaire

**Mathieu Lhérieu**

Adhérent du SNDGCT

**Quarante ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, où en sommes-nous dans la décentralisation ? Comment considérez-vous les relations État-collectivités aujourd'hui ?**

La décentralisation « à la française » est un savant équilibre entre refus du fédéralisme et adaptation à la demande des habitants d'une gestion locale plus forte pour répondre à leurs besoins spécifiques. Il faut aussi noter que la France que l'on dit si conservatrice est en réforme permanente. Il est donc difficile de faire un bilan de la décentralisation sachant que de nombreuses lois se sont succédé en quarante ans, bouleversant cet équilibre à chaque mandature, voire au cours d'une même mandature (entre 2014 et 2015, l'inspiration décentralisatrice a été totalement modifiée).

**Fait intercommunal** – Le point commun à cette évolution décentralisatrice a été le développement de l'intercommunalité ou devrait-on plutôt dire des intercommunalités qui oscillent entre structures de solidarité intercommunale et entités stratégiques et porteuses de projets.

En quarante ans, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont couvert progressivement tout le territoire et ont pris de plus en plus de compétences, octroyées par la loi ou par la volonté des communes membres. Les compétences prises et/ou transférées sont à la fois très

techniques (déchets, voirie, eau et assainissement...) mais aussi des missions de proximité à fort enjeu politique. Certains transferts de compétences imposés par la loi ont nécessité des efforts de diplomatie pour garantir les équilibres locaux et ne pas bloquer l'adhésion communale. C'est donc assez paradoxalement que les EPCI qui peuvent paraître éloignés du choix démocratique compte tenu de leur mode d'élection au deuxième degré sont souvent devenus des lieux de consensus politique et d'innovation de la gouvernance.

Ainsi, la notion de bloc local est progressivement venue dans le débat public pour désigner l'ensemble des communes et leurs intercommunalités.

Cette notion a du sens. On ne peut raisonnablement pas revenir au périmètre d'action publique à la seule échelle de la commune. À l'inverse, la question de la qualité des rapports de proximité ne correspond pas toujours à l'échelle intercommunale. L'EPCI n'est pas heureusement la simple addition des territoires communaux. Il est donc vain de les opposer et la bonne gouvernance ne peut passer que par des rapports de coopération où la proximité et la subsidiarité sont les maîtres mots des compétences à exercer.

Dans cette logique, la création puis le développement des communes nouvelles sont apparus aussi comme une réponse intéressante.

**Capacité gestionnaire** – La réussite des EPCI, comme de toutes les collectivités locales, est aussi due à leur capacité gestionnaire. En

effet, dès la décentralisation, la reprise emblématique des collèges et des lycées a été l'occasion de développer les investissements et la modernisation rapide de ces établissements. Les régions ont renouvelé cette démonstration à l'occasion du transfert de la gestion des lignes de transport. Elles ont passé des contrats avec la SNCF pour investir dans des nouveaux trains, réouvrir des lignes et des dessertes de proximité...

Les collectivités territoriales et leurs établissements ont réussi cette politique d'aménagement du territoire grâce à un réseau dense d'élus locaux qui ont montré leur capacité visionnaire pour équiper leur territoire d'infrastructures de développement. Il est vrai que cela n'a pas évité la déprise de certains territoires. Notons tout de même que la perte d'activité et de population a souvent correspondu au retrait de structures étatiques et en particulier des grands sites militaires et de production d'armement.

Les collectivités territoriales et leurs établissements ont aussi réussi grâce au développement d'une administration qui a su cumuler l'expertise gestionnaire et l'adaptation aux enjeux de chaque territoire. La fonction publique territoriale (FPT) a été créée pour accompagner la décentralisation. Elle s'est d'abord appuyée sur les agents municipaux et sur les agents transférés des administrations territoriales de l'État. Mais elle a surtout été structurée année après année par des concours dans toutes les filières et par un dispositif de formation très efficace autour du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). La formation proposée aux fonctionnaires territoriaux lauréats de concours a, dès le début, cumulé les apports théoriques mais surtout des éléments pratiques et de savoir-faire apportés par des pairs. C'est grâce à ces partages d'expériences que la FPT a évité en grande partie les errements du « nouveau management public » pour adopter des solutions beaucoup plus efficaces telles que la gestion de projet. L'agilité managériale est aussi possible à l'échelle des territoires.

Les réseaux professionnels comme le syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT) ont aussi été précieux pour de nombreux cadres territoriaux qui y ont trouvé les ressources pour piloter les politiques publiques locales et pour partager leurs pratiques. Ces réseaux ont contribué à forger une identité et une culture administrative locale portant haut les valeurs du service public. Le SNDGCT a rapidement créé un cadre déontologique pour affirmer ces valeurs et tenter de briser l'image clientéliste du monde local. Cette image fautive s'explique par l'instauration de politiques structurées d'insertion sociale par l'emploi dans certains métiers du secteur public. Les collectivités sont également exemplaires en matière d'emploi des personnes porteuses de handicap.

L'administration locale reste plus attractive que la fonction publique de l'État (FPE) comme le montre le nombre de candidats aux différents concours. Cela peut s'expliquer par un attachement géographique fort qui pousse certains candidats à préférer des perspectives de recrutement proche de chez eux et à craindre les premiers postes des fonctionnaires d'État dans des territoires difficiles. Mais les collectivités locales sont surtout restées porteuses de sens. La confrontation avec la proximité, l'action au service de l'intérêt général, le pouvoir d'agir s'y exercent au quotidien de façon visible. Des réseaux professionnels y portent la dynamique de l'inclusion de tous. Certaines collectivités ont combiné marketing territorial et marque employeur pour attirer des entreprises, leurs salariés et leur famille.

On évoque de plus en plus le « couple » président d'EPCI-maire-préfet comme le symbole et le garant d'un bon fonctionnement de la décentralisation. Mais la question reste plutôt : que veut l'État ? un État central ou décentralisé ? Les préfets n'ont en effet plus les moyens sur le terrain de leurs ambitions et la gestion de la crise sanitaire l'a parfaitement illustré ; sans les collectivités, les injonctions de l'administration centrale n'auraient pu être mises en œuvre. Les initiatives des collectivités, parfois même contre le souhait de l'État, ont également rendu plus efficace la lutte contre la covid.

Faut-il dès lors renforcer le pouvoir des préfets ? Sans doute si l'on poursuit la vision d'un État centralisé qui souhaite continuer à contrôler.

La performance sociétale du service public local suppose que l'État sache s'appuyer sur les collectivités locales et libérer l'action locale en s'affranchissant de la chimère de l'uniformité de traitement quels que soient les territoires.

**L'ingénieur et le stratège** – La décentralisation s'est malheureusement accompagnée d'une perte des capacités techniques de l'État. L'ingénierie de l'État a décliné sous un double effet. D'une part, l'État n'a plus souhaité apporter son concours gratuit aux collectivités locales devenues autonomes et dotées de capacités financières qui ont longtemps été dynamiques. D'autre part, l'État a mis en œuvre avec enthousiasme les règles de concurrence prônées par l'Union européenne lorsque le service public à la française était un modèle décrié. De leur côté, les collectivités locales ont repris cette expertise technique et l'ont parfois développée en partenariat avec les filières d'enseignement. C'est grâce à ce renforcement de l'expertise technique que les collectivités ont pu reprendre en gestion directe notamment la production et la distribution d'eau potable. Les laboratoires départementaux sont reconnus pour leur expertise. Certaines collectivités portent aussi des services d'ingénierie pour les études environnementales ou les fouilles archéologiques afin de maîtriser totalement leurs projets d'aménagement.

Les collectivités locales ont également repris la logique planificatrice abandonnée par l'État. Les années 1980-1990 ont été celles de la bascule d'une planification globale de l'État à une politique de contrat de plan État - Régions pour avoir un effet de levier sur le développement territorial. En parallèle, les collectivités ont développé leur capacité stratégique en dépassant la demande de l'État de rédiger des schémas ou des plans régionaux ou départementaux dans des domaines variés pour proposer des orientations nouvelles. Ainsi, les enjeux climatiques ont d'abord été portés par des collectivités locales souvent au-delà des exigences légales. On l'a encore observé avec la démarche de zéro artificialisation nette (ZAN) dont les engagements à court terme étaient moins ambitieux que certains schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET). Même si, parfois, les enjeux politiques divergents entre l'échelon régional et l'échelon du bloc local amènent à des confrontations, voire à la recherche du plus petit dénominateur commun.

**Fausse solution de la dématérialisation** – Actuellement, les pratiques des administrations étatiques et des collectivités locales tendent à se différencier. L'État a opté pour le tout technologique et considère que la dématérialisation des procédures est la solution pour administrer. À l'heure où l'illectronisme concerne encore 17 % de la population (source gouvernement), cette stratégie amène souvent les collectivités à se substituer à l'État. Elles ont choisi de cumuler dématérialisation et nécessaire présence de terrain pour accompagner les populations fragiles. Pour autant, la logique récemment

impulsée des maisons France-service vient un peu modifier l'approche de l'État. La territorialisation des administrations régionales et départementales

est généralisée pour être « au plus près » et « aller vers », qui sont deux formulations très répandues dans la mise en œuvre des politiques publiques locales.

### Quelques mois après la loi 3DS, un nouvel acte de décentralisation vous semble-t-il souhaitable / nécessaire et surtout possible ?

**Incohérences de l'État stratège** – La loi 3DS<sup>(1)</sup> n'est pas une loi de décentralisation. Elle a apporté quelques ajustements mais se trouve surtout noyée dans de nombreuses autres lois dans lesquelles les collectivités locales sont perçues au mieux comme des opérateurs de la volonté étatique et au pire comme des facteurs de dérèglement qu'il faut contrôler. Quand tout cela se mêle, on frôle l'injonction contradictoire. Le meilleur exemple actuel est la volonté cumulée de l'État de réindustrialiser le territoire tout en limitant fortement la capacité à construire de nouveaux sites industriels.

On peut espérer que cette période soit révolue et il est salutaire que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) redevienne une structure dynamique et productrice de nombreuses études très utiles aux collectivités locales. Mais l'« agencification » de l'État et le poids pris par les bureaux d'étude privés dans la gestion de l'État rendent illusoire une nouvelle période décentralisatrice.

L'État stratège a d'abord été celui du « laisser faire ». Il devient l'État du « faire faire ». Comme avec les agences, les administrations d'État considèrent que les collectivités sont les rouages locaux de la volonté centralisée. La volonté décentralisatrice s'est clairement perdue derrière le jacobinisme des administrations centrales, encouragé par les derniers gouvernements, au grand dam des associations d'élus locaux de tous les niveaux.

Rester sur un modèle de pouvoir central fortement verticalisé, appuyé sur l'idée d'une égalité de traitement de l'ensemble des territoires est une erreur.

D'abord parce qu'elle ne correspond plus à la réalité objective du service public local. Les territoires s'organisent différemment les uns des autres, le niveau de service y est différent, parfois culturellement adapté (en Corse, dans les départements d'outre-mer, en Bretagne, dans le Pays basque...).

Ensuite parce que cela empêche de réfléchir à un autre modèle plus souple, le premier « D » du projet de loi 3DS, celui de la différenciation.

Le droit a consacré depuis bien longtemps la capacité à traiter différemment les situations qui ne sont pas comparables. Mettons-le en œuvre concrètement. Il ne s'agit plus de se référer à une égalité, mais à l'équité. L'État doit fixer des objectifs et laisser les acteurs locaux trouver les moyens de les atteindre et non pas promouvoir une « différenciation » sur autorisation et sous contrôle de l'État central. Alors de nouveaux modèles pourront apparaître.

**Centralisation fiscale** – Cette centralisation est également à l'œuvre dans la politique fiscale. Les évo-

lutions successives des taxes locales ont permis de les adapter à l'évolution économique et sociologique. Ainsi, le développement des intercommunalités a permis d'homogénéiser les taux d'imposition et de redevance à une échelle intercommunale de plus en plus large et par là même de mettre fin au dumping fiscal entre territoires. Les réformes successives et les exonérations ont permis de faire évoluer la taxe professionnelle devenue contribution économique territoriale (CET) pour limiter les effets négatifs sur l'emploi, l'investissement (en particulier industriel). Après cette période de vigilance sur l'impact de la fiscalité locale sur le développement des territoires, l'État incapable de nouvelles réformes a préféré faire le choix de la suppression de la taxe d'habitation (TH) puis de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les collectivités locales et leurs établissements sont de plus en plus tributaires de part d'impôts nationaux. Les régions avaient déjà commencé à bénéficier de recettes issues des taxes sur les énergies.

Le constat déjà ancien amène à regarder de plus en plus le rapport des usagers sur le service public comme celui de consommateurs individuels. Qui plus est, la conscience que le service public, bien commun de tous, a un coût est de plus en plus faible.

Avec la disparition de la TH, un grand nombre de citoyens, qui ne sont pas propriétaires par ailleurs, ont perdu tout lien contributif avec le service public local. Ce lien est pourtant essentiel à la dimension française de la décentralisation, à la responsabilisation des élus, garants du bon usage de l'impôt local.

Financièrement, certes, ce qui est important c'est de disposer de stabilité et de visibilité pour mener les projets dans le temps. Mais est-ce suffisant en termes d'attente démocratique ? Quelles vont être au fil du temps les conséquences de cette rupture dans notre société de plus en plus marquée par l'individualisme ? n'est-ce pas déjà une des causes de la désaffection du corps électoral ?

Désormais les collectivités locales et leurs établissements bénéficient des recettes de TVA sans aucun lien avec la dynamique du territoire et sclérosant des inégalités existantes pourtant décriées. Il ne faut pas confondre autonomie fiscale et autonomie financière, comme le rappelle le Conseil constitutionnel à chaque réforme touchant la fiscalité locale. Mais, prendre l'exemple d'États fédéraux comme l'Allemagne est un contresens puisque le caractère fédéral y a été préalable à la structuration fiscale.

Le bénéfice fiscal pour les territoires était souvent l'argument pour accepter des équipements ayant des effets négatifs sur la population (pollution, transports lourds...). La péréquation horizontale générée par le FPIC (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) a déjà gommé une grande partie de cet « avantage » mais était acceptée au nom de la solidarité à la fois intra-territoriale au sein des EPCI qui pouvaient adopter des règles spécifiques de répartition et à grande échelle au profit des territoires ruraux. Mais la répartition figée de TVA ne va plus valoriser les « maires bâtisseurs ».

**La décentralisation obstacle ou accélérateur de la transition écologique ?** – Il faut reconnaître que la décentralisation a fonctionné dans un contexte de croissance des capacités financières des collectivités locales qui se sont longtemps targuées de réaliser 75 % des investissements publics. Le développement du territoire consistait largement en de la construction de voiries et d'équipements publics jusqu'à l'excès. Les collectivités n'ont pas été économes de foncier ni de matériaux pour satisfaire la demande de service à la population. Mais cette période est révolue et les collec-

(1) Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ; AJCT 2022. 239 ; AJCT 2022. 295.

tivités ont pris le tournant de la sobriété avec un peu d'avance en se jouant des contraintes financières dues à la crise économique mais aussi des contraintes budgétaires imposées par l'État (baisse des dotations, pénalisation des collectivités dépensières par les « contrats de Cahors »).

La transition écologique nécessite une décentralisation renforcée pour mutualiser les équipements publics et en augmenter les durées d'utilisation. Aller plus vite dans la transition nécessite d'accélérer la mise en œuvre des infrastructures de transports en commun, des pistes cyclables, de la désimperméabilisation des sols, des plantations... Toutes choses que seules les collectivités peuvent faire si on les laisse faire.

La nouvelle décentralisation doit porter non pas sur le transfert de compétence mais la fluidité de l'action publique dans les domaines de la sécurité sanitaire. La multiplication des déserts médicaux incite les collectivités à se mobiliser. Certaines régions emploient des médecins et des communes ont depuis longtemps des centres de santé. Mais ces dispositifs se heurtent parfois au cadre financier de la tarification à l'acte. Les contrats locaux de santé se développent également pour dépasser le cadre médical et influencer sur tous les déterminants de santé. Les départements portent aussi des plans de santé mentale car ce secteur est insuffisamment porté dans les politiques nationales de santé. Sur ce champ comme sur les autres, l'État doit faire confiance aux territoires, sans préjuger ni imposer une méthodologie unique basée sur des attributions de compétence à des entités juridiques. Il s'agit de repenser l'action publique autour de partenariats sur des territoires plus informels

tels que des bassins de vie pour mettre en œuvre des objectifs de qualité de politiques publiques, laissant aux collectivités les voies et moyens de les atteindre. Dans un autre pan de l'action sociale, le financement de l'emploi et du chômage est au cœur de l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ». Cela consiste assez largement à attribuer les indemnités de chômage ou les allocations de revenu de solidarité active (RSA) à une entreprise à but d'emploi chargée de faire travailler les personnes sans emploi et à compléter le chiffre d'affaires et donc les revenus tirés de la vente de prestations issues du secteur non marchand, par exemple l'animation d'ateliers de bricolage, d'une recyclerie... Ainsi, les collectivités locales, les établissements publics locaux, les EPCI démontrent depuis longtemps et de manière de plus en plus flagrante leur capacité à occuper l'entier terrain du service public. Leurs dirigeants veillent en permanence à la difficile articulation entre stratégie et pragmatisme, entre temps long et marqueurs du quotidien et à répondre aux pressants besoins, demandes et exigences devenues multiples et complexes. L'État doit à la fois pouvoir admettre et faciliter ces mises en œuvre, favoriser le développement de ces capacités d'ingénierie, de production, maillons essentiels de la cohésion sociale et sociétale.